pesquisa e planejamento econômico

volume 6 • agosto 1976 • número 2

Comunicações

Resenha Bibliográfica

ipea revista do INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

pesquisa e planejamento econômico

revista quadrimestral do
IPEA instituto de planejamento econômico e social

Toda a correspondência para a revista deverá ser endereçada a PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO — IPEA — Rua Melvin Jones, 5 — Rio de Janeiro.

Composto e impresso no Centro de Serviços Gráficos do IBGE — Lucas — Rio de Janeiro, RJ.

O INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — IPEA, Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tem por atribuições principais:

I — auxiliar a Secretaria de Planejamento na elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento;

II — auxiliar a Secretaria de Planejamento na articulação entre a programação do Governo e os orçamentos anuais e plurianuais;

III — promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social;

IV — promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada.

O IPEA compreende um Instituto de Pesquisas (INPES), um Instituto de Planejamento (IPLAN), um Instituto de Programação e Orçamento (INOR) e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC). Fazem parte do IPLAN três Coordenadorias: Planejamento Geral, Setorial e Regional, além do Centro Nacional de Recursos Humanos.

pesquisa e planejamento econômico

volume 6 • agosto 1976 • número 2

A teoria da paridade do poder de compra, minidesvalorizações e o equilíbrio da balança comercial brasileira

AFFONSO CELSO PASTORE *
JOSÉ ROBERTO MENDONÇA DE BARROS
DÉCIO KADOTA

1 — Introdução

Os anos de 1968 a 1973 marcam, entre outras coisas, uma forte ampliação do comércio exterior como fonte de crescimento da eco-

* Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Versões preliminares deste trabalho foram apresentadas em seminários na FIPE e no III Encontro Anual da ANPEC (Garanhuns, PE, novembro de 1975). Agradecemos as sugestões de nossos colegas, especialmente de Maria Helena Zockun, José Eduardo de Carvalho Pereira, José Roberto Novaes, Adroaldo Moura da Silva e Carlos Diaz-Alejandro.

nomia brasileira. O maior volume de comércio e a maior integração aos mercados internacionais de capital certamente representaram uma superação, ainda que temporária,[1] da restrição de balanço de pagamentos sobre o crescimento econômico. Entre os diversos instrumentos de política econômica utilizados na abertura ao exterior, o sistema de minidesvalorizações é certamente o mais conhecido e comentado. Admite-se, usualmente, que o Brasil teria se utilizado, ao manipular a taxa de câmbio, da teoria da paridade relativa do poder de compra, o que implicaria em desvalorizar o câmbio segundo a diferença das taxas de crescimento dos preços aqui e no resto do mundo, prática esta que teria continuado a ser utilizada mesmo após os acontecimentos precipitados pela eclosão da crise do petróleo, no segundo semestre de 1973.

A idéia básica deste trabalho é propor que a prática de desvalorização cambial, em montante aproximado à diferença das taxas de inflação no Brasil e no resto do mundo, só conduz a resultados satisfatórios (no que tange a manter um *deficit* constante no balanço de pagamentos), quando estão ausentes os efeitos-renda, variações no termo de troca [2] e outras intervenções comerciais.

Vale desde já colocar que não se pretende aqui realizar uma resenha da evolução recente do setor externo, nem tampouco discutir a política comercial brasileira, exceto no que tange ao aspecto cambial. Vários trabalhos se ocupam do assunto, sendo que alguns dos mais recentes merecem destaque.[3]

1 A crise originada pelo embargo do petróleo e a recessão mundial que se seguiu, bem como os problemas internacionais de pagamentos, colocam sérios obstáculos à continuidade da expansão comercial externa. Vivemos hoje, claramente, um período de certa indefinição quanto ao futuro do comércio internacional, se bem que as perspectivas comecem a se apresentar mais otimistas a partir de indicações de que a recessão mundial começa a ser superada.

2 Os termos de troca são supostos como dados para o País, isto é, estamos fazendo a hipótese de país pequeno. O caso do café nos parece a única exceção a este contexto e está tratado na segunda parte do trabalho.

3 Albert Fishlow, "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Brazil" (NBER, 1974), mimeo; J. A. A. Savasini, *et al.*, *O Sistema Brasileiro de Promoção às Exportações* (São Paulo: IPE, 1974), Trabalho para Discussão n.º 11, mimeo; Carlos von Doellinger, *et al.*, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/

Na segunda parte do trabalho desenvolvemos um modelo simplificado de balanço comercial, onde se mostra que as variações no *deficit* vão depender de variações na taxa real de câmbio, nos termos de troca, nos incentivos à exportação, nas tarifas e nas rendas local e do resto do mundo.

Na terceira parte discutimos os dados utilizados nas estimativas, mostrando especialmente que o sistema da minidesvalorização não impediu uma valorização na taxa real de câmbio. O modelo proposto na segunda parte do trabalho é então ajustado aos dados disponíveis, e os resultados, bem como as limitações estatísticas, são apontados na quarta parte. Finalmente, as implicações da análise são discutidas na última parte, com especial referência ao caso de 1974, quando as modificações impostas pela crise do petróleo mais se fazem sentir.

Uma última observação: não se pretende de forma alguma que este trabalho discuta o problema do equilíbrio do balanço de pagamentos como um todo. Temos plena consciência de que este é um problema que deve ser tratado a um nível mais elevado, de um modelo macroeconômico mais amplo. A análise aqui apresentada é o primeiro passo de um esforço mais amplo de entender os problemas de ajustamento enfrentados pela economia brasileira nos dois últimos anos.

2 — O modelo

Consideremos o seguinte modelo simplificado de balanço comercial:

$$X = S\left\{P_x \frac{\lambda}{P}(I + S);\ \bar{y}\right\} \tag{1}$$

$$M = D\left\{P_M \frac{\lambda}{P}(1 + t);\ y\right\} \tag{2}$$

INPES, 1974), n.º 22; A. C. Pastore, *et al.*, "Reflections about the Brazilian Experience on Indexation" (NBER/IPE, 1975), mimeo; J. R. Mendonça de Barros, *et al.*, "Sistema Fiscal e Incentivo às Exportações", *in Revista Brasileira de Economia,* vol. 29, n.º 4 (outubro/dezembro de 1975).

$$B = X - \frac{\lambda}{P} P_M M \qquad (3)$$

Onde:

X = exportação em termos de preços domésticos reais

M = importação em termos de preços internacionais

P_x = preços de exportação em US$ dólares (índice)

P_M = preços de importação em US$ dólares (índice)

λ = taxa cambial (Cr$/US$)

S = incentivos à exportação (média; cruzeiros de incentivo por cruzeiros de exportação)

t = tarifas nominais (não ajustadas para taxa de câmbio de equilíbrio)

$\bar{y}$ = indicador de renda no resto do mundo e de ganhos de produtividade no País

y = renda real local

B = balanço comercial em cruzeiros reais

P = índice de preços domésticos

As equações (1) e (2) refletem a oferta e demanda de divisas no País, como função da remuneração das exportações, do custo real das importações e das rendas no local e no resto do mundo.

Nesta primeira aproximação, X, M e B são endógenos; P_X, P_M, λ, S, y, t, $\bar{y}$ e P são exógenos ao modelo.

Usaremos adicionalmente a seguinte notação: [4]

$$\pi_x = P_x \lambda / P$$

$$\pi'_M = P_M \lambda / P$$

$$\pi'_x = \pi_x (1 + S)$$

$$\pi'_M = \pi_M (1 + t)$$

[4] Observe-se que:

$$\frac{\partial \pi'_x}{\partial \pi_x} \frac{\pi_x}{\pi'_x} = 1 \,, \qquad \frac{\partial \pi'_x}{\partial (1+s)} \frac{(1+S)}{\pi'_x} = 1,$$

$$\frac{\partial \pi'_M}{\partial \pi_M} \frac{\pi_M}{\pi'_M} = 1 \qquad \frac{\partial \pi'_M}{\partial (1+t)} \frac{(1+t)}{\pi'_M} = 1$$

Consideramos como prevalecendo, a esta altura, a hipótese do país pequeno; adiante introduziremos o caso específico do café.

A equação (3) pode ser reescrita da seguinte forma:

$$B = S\,[\pi'_x,\ \bar{y}] - \frac{\lambda}{P}\, P_M\, D\,[\pi'_M,\ y]$$

Diferenciando a equação acima vem que:

$$dB = \frac{\partial S}{\partial \pi'_x}\,\frac{\partial \pi'_x}{\partial \pi_x}\, d\,\pi_x + \frac{\partial S}{\partial \pi'_x}\,\frac{\partial \pi'_x}{\partial\,(1+S)}\, d\,(1+S) + \frac{\partial S}{\partial \bar{y}}\, d\,\bar{y} -$$

$$- \frac{\lambda\, P_M}{P}\left[\frac{\partial D}{\partial \pi'_M}\,\frac{\partial \pi'_M}{\partial \pi_M}\, d\,\pi_M + \frac{\partial D}{\partial \pi'_M}\,\frac{\partial \pi'_M}{\partial\,(1+t)}\, d\,(1+t) + \frac{\partial D}{\partial y}\, d\,y\right] -$$

$$- D\,[\pi'_M\,,\ y]\ d\,\pi_M \qquad (4)$$

Temos

$$dB = \left[\frac{\pi'_x}{X}\,\frac{\partial S}{\partial \pi'_x}\right] X\, \frac{\pi_x}{\pi'_x}\,\frac{\partial \pi'_x}{\partial \pi_x}\,\frac{d\,\pi_x}{\pi_x} + \left[\frac{\pi'_x}{X}\,\frac{\partial S}{\partial \pi'_x}\right]$$

$$X\,\frac{(1+S)}{\pi'_x}\,\frac{\partial \pi'_x}{\partial\,(1+S)}\,\frac{d\,(1+S)}{(1+S)} + \left[\frac{\bar{y}}{X}\,\frac{\partial S}{\partial \bar{y}}\right] X\,\frac{d\,\bar{y}}{\bar{y}} -$$

$$- \frac{\lambda}{P}\, P_M \left[\frac{\pi'_M}{M}\,\frac{\partial D}{\partial \pi'_M}\right] M\,\frac{\pi_M}{\pi'_M}\,\frac{\partial \pi'_M}{\pi_M}\,\frac{\partial \pi_M}{\pi_M} - \frac{\lambda}{P}\, Pm$$

$$\left[\frac{\pi'_M}{M}\,\frac{\partial D}{\partial \pi'_M}\right] M\,\frac{(1+t)}{\pi'_M}\,\frac{\partial \pi'_M}{\partial\,(1+t)}\,\frac{d\,(1+t)}{(1+t)} - \frac{\lambda}{P}\, Pm$$

$$\left[\frac{y}{M}\,\frac{\partial D}{\partial y}\right] M\,\frac{d\,y}{y} - \pi_M\, M\,\frac{d\,\pi_M}{\pi_M} \qquad (5)$$

Ou:

$$dB = \varepsilon_{S\,\pi'_x}\ X\,\frac{d\,\pi_x}{\pi_x} + \varepsilon_{S\,\pi'_x}\ X\,\frac{d\,(1+S)}{(1+S)} + \varepsilon_{S\bar{y}}\ X\,\frac{d\,\bar{y}}{\bar{y}} - \frac{\lambda}{P}\, P_M$$

$$\eta_{D\,\pi'_M}\ M\,\frac{d\,\pi_M}{\pi_M} - \frac{\lambda}{P}\, P_M\, \eta_{D\,\pi'_M}\ M\,\frac{d\,(1+t)}{(1+t)} - \frac{\lambda}{P}\, P_M\, \eta_{D\,y}\ M\,\frac{d\,y}{y} -$$

$$- M\,\frac{\lambda\, P_M}{P}\,\frac{d\,\pi_M}{\pi_M}$$

Considerando que:

$$\frac{d\,\pi_x}{\pi_x} = \left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + \frac{d\,P_x}{P_x} - \frac{d\,P}{P}\right) \quad \text{e}$$

$$\frac{d\,\pi_M}{\pi_M} = \left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + \frac{d\,P_M}{P_M} - \frac{d\,P}{P}\right)$$

vem que:

$$dB = \left[X\,\varepsilon_{S\pi'_x}\left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + \frac{d\,P_x}{P_x} - \frac{d\,P}{P}\right) - \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\,\eta_{D\,\pi'_M}\left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + \frac{d\,P_M}{P_M} - \frac{d\,P}{P}\right)\right] + \left[X\,\varepsilon_{S\pi'_x}\,\frac{d\,(1+S)}{(1+S)} - \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\,\eta_{D\,\pi'_M}\,\frac{d(1+t)}{(1+t)}\right] + \left[X\varepsilon_{S_{\bar{y}}}\,\frac{d\,\bar{y}}{\bar{y}}\right] - \left[\frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\,\eta_{D\,y}\,\frac{d\,y}{y}\right] - \lambda\,\frac{P_M}{P}\,M\left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + \frac{d\,P_M}{P_M} - \frac{d\,P}{P}\right) \qquad (6)$$

De (6) é possível extrair pelo menos dois casos interessantes. Suponhamos em primeiro lugar que:

$$dS = dt = dy = d\bar{y} = dP = dP_x = dP_M = 0$$

Teremos:

$$dB = \left[X\varepsilon_{S\pi'_x} - \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\,\eta_{D\,\pi'_M} - \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\right]\frac{d\,\lambda}{\lambda}$$

Se o balanço comercial estiver em equilíbrio $X = \dfrac{\lambda\,P_M}{P}\,M$ então teremos:

$$dB = X\left[\varepsilon_{S\,\pi'_x} - \eta_{D\,\pi'_M} - 1\right]\frac{d\,\lambda}{\lambda}$$

$$\text{ou} \quad \frac{d\,B}{d\,\lambda} = \frac{X}{\lambda}\left[\varepsilon_{S\pi'_x} - \eta_{D\,\pi'_M} - 1\right]$$

Neste caso $\dfrac{d\,B}{d\,\lambda} > 0$ desde que $\varepsilon_{S\,\pi'_x} - \eta_{D\,\pi'_M} - 1 > 0$, o que equivale a conhecida condição de Marshall-Lerner.

Por outro lado, supondo que: $dS = dt = dy = d\bar{y} = 0$, que $dP/P > 0$ e que faça sentido em se falar em inflação do resto do mundo, isto é, $\frac{d\,P_x}{P_x} = \frac{d\,P_M}{P_M} = e$, vem que:

$$dB = \left[X_{\varepsilon S\pi'_x} - \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\,\eta_{D\,\pi'_M}\right]\left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + e - \frac{d\,P}{P}\right)$$

$$= \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M\left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} + e - \frac{d\,P}{P}\right)$$

A condição, neste caso, para que o balanço comercial fique equilibrado (ou que se tenha um *deficit* constante) ao longo do tempo, isto é $dB = 0$, é dada por:

$$\frac{d\,\lambda}{\lambda} = \frac{d\,P}{P} - e$$

A condição acima reflete a versão da teoria da paridade do poder de compra popularizada no Brasil, a propósito do sistema de mini-desvalorizações. É importante ter presente que só se deduz tal condição quando se supõe constante os termos de troca, o crescimento da renda local e do resto do mundo e os obstáculos (tarifas) e incentivos ao comércio internacional (S). O relaxamento destas hipóteses resulta que o comportamento da taxa real de câmbio que equilibra o balanço comercial é diverso daquele apresentado. Exatamente quais são estas diferenças é que passamos agora a investigar.

Retornando à expressão (6), considerando $B \neq 0$ e chamando $\theta_X = \frac{X}{B}$, $\theta_M = \frac{\lambda\,P_M}{P}\,M/B$, temos que, reagrupando seus termos, vem:

$$\frac{dB}{B} = \left[\theta_x\,\varepsilon_{S\pi'_x} - \theta_M\left(1 + \eta_{D\pi'_M}\right)\right]\left(\frac{d\,\lambda}{\lambda} - \frac{d\,P}{P}\right) +$$

$$+ \left[\theta_x\,\varepsilon_{S\pi'_x}\,\frac{d\,P_x}{P_x} - \theta_M\left(1 + \eta_{D\pi'_M}\right)\frac{d\,P_M}{P_M}\right] +$$

$$+ \left[\theta_x\,\varepsilon_{S\pi'_x}\,\frac{d\,(1+S)}{(1+S)} - \theta_M\,\eta_{D\pi'_M}\,\frac{d\,(1+t)}{(1+t)}\right] +$$

$$+ \left[\theta_x\varepsilon_{S\bar{y}}\,\frac{d\bar{y}}{\bar{y}} - \theta_M\,\eta_{Dy}\,\frac{dy}{y}\right] \qquad (7)$$

A equação (7) pode ser estimada por séries de tempo, e busca "explicar" as variações no balanço comercial como devidas às variações na taxa real de câmbio, nos termos de troca, nas tarifas e incentivos à exportação e nas rendas local e no resto do mundo.

Uma análise dos coeficientes de (7) indica os seguintes sentidos no saldo do *balanço comercial*, dadas certas variações nas diversas variáveis independentes:

Variação em	dB/B
$d\lambda/\lambda - dP/P > 0$	$\gtrless 0$ se $[\theta_x \, \varepsilon_{S\pi'_x} - \theta_M \, (1 + \eta_{D\pi'_M})] \gtrless 0$
$dP_x/P_x > 0$	> 0
$dP_M/P_M > 0$	$\gtrless 0$ se $\mid \eta_{D\pi'_M} \mid \gtrless 1$
$d(1+S)/(1+S) > 0$	> 0
$d(1+t)/(1+t) > 0$	> 0
$dy/y > 0$	< 0
$d\bar{y}/\bar{y} > 0$	> 0

De posse dos coeficientes de (7) é possível simular qual a taxa real de câmbio que manteria, a cada instante, o saldo do balanço comercial igual ao verificado no período anterior; para tanto, supomos $dB/B = 0$ e tiramos que:

$$\frac{d\lambda}{\lambda} - \frac{dP}{P} = \frac{1}{\theta_x \left[\varepsilon_{S\pi'_x} - \frac{\theta_M}{\theta_x} (1 + \eta_{D\pi'_M}) \right]} \left\{ - \theta_x \cdot \right.$$

$$\varepsilon_{S\pi'_x} \frac{dP_x}{P_x} + \theta_M (1 + \eta_{D\pi'_M}) \frac{dP_x}{P_M} - \theta_x$$

$$\varepsilon_{S\pi'_x} \frac{d(1+S)}{(1+S)} + \theta_M \; \eta_{D\pi'_M} \frac{d(1+t)}{(1+t)} - \theta_x$$

$$\left. \varepsilon_{S\bar{y}} \frac{d\bar{y}}{\bar{y}} + \theta_M \; \eta_{Dy} \frac{dy}{y} \right\} \qquad (8)$$

Onde, analogamente, podemos indicar os seguintes sentidos na evolução da taxa de câmbio real, considerando que o seu coeficiente é positivo, ou seja,

$$[\theta_x \, \varepsilon_{S\pi'_x} - \theta_M (1 + \eta_{D\pi'_M})] > 0$$

Variação em	$d\lambda/\lambda - dP/P$
$dP_x/P_x > 0$	< 0
$dP_M/P_M > 0$	$\begin{cases} > 0, & \text{se } \lvert \eta_{D\pi'_M} \rvert < 1 \\ < 0, & \text{se } \lvert \eta_{D\pi'_M} \rvert > 1 \end{cases}$
$d(1+S)/(1+S) > 0$	< 0
$d(1+t)/(1+t) > 0$	< 0
$dy/y > 0$	> 0
$d\bar{y}/\bar{y} > 0$	< 0

Embora voltemos a este ponto mais adiante, é relevante observar que é muito difícil esperar-se que uma desvalorização seguindo a regra da paridade do poder de compra possa ser eficiente em termos de um *deficit* constante no balanço comercial quando (como em 1974) os termos de troca se voltaram fortemente contra o País e quando o diferencial de crescimento da renda (local e no resto do mundo) se amplia. Ainda que a resposta quantitativa dependa da magnitude dos parâmetros é, *a priori*, difícil de imaginar que apenas uma elevação de tarifas tenha condições de manter constante o saldo do balanço comercial.

Até aqui fizemos a hipótese de que o País era pequeno no comércio internacional, derivando a partir daí as implicações do modelo composto pelas equações (1) — (3). Tal hipótese não se verifica claramente pelo menos no caso do café [5] e pretendemos aqui efetuar esta correção.

[5] Consideramos que até 1972/73 apenas o café não enfrentava uma demanda infinitamente elástica. A evolução mais recente talvez indique que pelo menos o açúcar deva ser incluído nesta categoria; dado que vamos trabalhar com

A forma mais simples de considerar o caso do café é supor, como de fato se verifica, que as divisas provenientes de sua exportação originam-se num mercado à parte, compartimentado, e que apenas o produto da sua receita cambial é encaminhado ao mercado cambial geral. Nestas condições, a taxa cambial do café é distinta da oficial (λ) e, portanto, a receita das vendas do produto podem ser consideradas como exógenas ao modelo. A consideração desta modificação comporta os seguintes passos: X é redefinido como representando o resultado das exportações, exclusive café, em termos de preços domésticos reais (X^+)

— a equação (3) deve ser reescrita:

$$B = X^{+} + R_c - \frac{\lambda}{P} P_M \, M \tag{3a}$$

— as equações (7) e (8) passam a ser as seguintes:

$$\frac{d\,B}{B} - \theta_c \frac{d\,R_c}{R_c} = \left[\theta_x \, \varepsilon_{S\pi'_x} - \theta_M \left(1 + \eta_{D\pi'_M}\right) \right]$$

$$\left(\frac{d\lambda}{\lambda} - \frac{d\,P}{P}\right) + \left[\theta_x \, \varepsilon_{S\pi'_x} \frac{d\,P_x}{P_x} - \theta_M \left(1 + \eta_{D\pi'_M}\right) \frac{dP_M}{P_M} \right] +$$

$$+ \left[\theta_x \, \varepsilon_{S\pi'_x} \frac{d\,(1+S)}{(1+S)} - \theta_M \, \eta_{D\pi'_M} \frac{d\,(1+t)}{(1+t)} \right] +$$

$$+ \left[\theta_x \, \varepsilon_{S\bar{y}} \frac{d\bar{y}}{\bar{y}} - \theta_M \, \eta_{Dy} \frac{dy}{y} \right] \tag{7a}$$

e

$$\frac{d\,\lambda}{\lambda} - \frac{d\,P}{P} = \frac{1}{\theta_x \left[\varepsilon_{S\pi'_x} - \frac{\theta_M}{\theta_x} \left(1 + \eta_{D\pi'_M}\right) \right]} \Bigg\{ -\theta_x$$

$$\varepsilon_{S\pi'_x} \frac{d\,P_x}{P_x} + \theta_M \left(1 + \eta_{D\pi'_M}\right) \frac{d\,P_M}{P_M} - \theta_x \, \varepsilon_{S\pi'_x} \frac{d\,(1+S)}{(1+S)} +$$

séries de tempo, parece razoável destacar apenas o café, como o fazemos nesta seção. A respeito da participação do Brasil nos diversos mercados internacionais de produtos agrícolas, veja-se, por exemplo, "A Agricultura Brasileira na Economia Mundial" (série subsídios ao PND), SUPLAN, MA (1974).

$$+ \Theta_M \ \eta_{D \pi'_M} \frac{d(1+t)}{(1+t)} - \Theta_x \ \varepsilon_{S\bar{y}} \frac{d\,\bar{y}}{\bar{y}} + \Theta_M \ \eta_{Dy} \frac{d\,y}{y} - \Theta_c \frac{d\,R_c}{R_c} \Bigg\} \tag{8a}$$

onde

$$\Theta_x = \frac{X^+}{B}$$

$$\Theta_c = \frac{R_c}{B}$$

$$R_c = \text{valor da receita do café}$$

É claro que se $dR_c/R_c > 0$ teremos $(d\lambda/\lambda - dP/P) < 0$

3 — Os dados utilizados

As Tabelas 1 a 4 apresentam as principais informações estatísticas utilizadas no ajustamento por séries de tempo, do modelo proposto na seção anterior.

Inicialmente vemos, na Tabela 1, os principais componentes das contas-correntes: exportações, importações, saldo de serviços (incluindo-se apenas frete, seguros e turismo) e receita do café. Vale apontar como fatos relevantes que a partir de 1968 o movimento de mercadorias começa a se elevar, surgindo *deficits* no balanço comercial a partir de 1971; o saldo dos serviços é secularmente negativo, aumentando em valor à medida que o movimento de mercadorias se eleva; finalmente, apesar de obter excelentes resultados em 1972 e 1973, a receita do café perde de forma drástica sua posição dominante na receita de exportações.

A primeira coluna da Tabela 2 apresenta um indicador da renda real no resto do mundo: este indicador foi construído somando o valor do produto interno bruto real, em dólares,[6] dos principais parceiros comerciais do Brasil, incluindo-se na amostra Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Japão.

[6] A conversão em dólares foi feita utilizando-se das taxas de câmbio, em relação ao dólar de 1960.

TABELA 1

Brasil: exportações, importações, receita de café e saldo de serviços

Anos	Valores em US$ Milhões			
	Exportação (FOB)	Importação (FOB)	Saldo das Contas, Frete, Seguros e Turismo	Receita de Café
1954	1 558	1 410	—173	948
1955	1 419	1 099	—154	844
1956	1 483	1 046	—161	1 030
1957	1 392	1 285	—162	846
1958	1 244	1 179	—133	688
1959	1 282	1 210	—127	733
1960	1 270	1 293	—133	713
1961	1 405	1 292	—102	710
1962	1 215	1 304	—109	643
1963	1 406	1 294	—114	748
1964	1 430	1 086	—76	760
1965	1 596	941	—35	707
1966	1 741	1 303	—83	773
1967	1 654	1 441	—92	733
1968	1 881	1 855	—193	797
1969	2 311	1 993	—235	846
1970	2 739	2 507	—328	982
1971	2 904	3 245	—401	822
1972	3 991	4 235	—529	1 057
1973	6 199	6 192	—842	1 344
1974	7 951	12 635	—1 326	980

FONTE: FGV, *Conjuntura Econômica*, vol. 26, n.º 11 (novembro de 1972) e vol. 29, n.º 1 (janeiro de 1975); Boletim do Banco Central do Brasil, vários números.

Apresentamos a seguir as taxas nominais e reais de câmbio em relação ao dólar; [7] o deflator utilizado foi a coluna 2 da *Conjuntura Econômica.*

Vale observar com relação à taxa real de câmbio que o sistema de minidesvalorização não impediu uma rápida valorização da taxa

[7] Para o período 1971/74 a taxa de câmbio apresentada é a média das taxas cambiais das oito principais moedas com as quais o País realiza transações. Este procedimento se impõe devido às variações de paridade entre as principais moedas a partir de 1971.

TABELA 2

Renda real dos principais parceiros comerciais do Brasil, taxa de câmbio (Cr$/US$) nominal e real e tarifas médias nominais

Anos	Renda Real Resto do Mundo (1)	Tâxa de Câmbio (Cr$/US$) (2)	Taxa Real de Câmbio (3)	Tarifa Média Nominal (%) (1 + t) (4)
1954	616,3	0,04180	2,019	145,0
1955	667,4	0,06380	2,647	141,0
1956	689,7	0,07380	2,554	157,0
1957	716,6	0,06560	1,988	251,0
1958	726,4	0,14900	3,995	115,0
1959	780,8	0,20200	3,930	141,0
1960	831,4	0,22300	3,358	141,0
1961	878,0	0,26800	2,945	218,0
1962	937,2	0,39000	2,826	254,0
1963	994,4	0,57500	2,376	275,0
1964	1 069,4	1,28400	2,785	223,0
1965	1 133,7	1,89900	2,627	199,0
1966	1 200,3	2,22000	2,224	163,0
1967	1 272,6	2,73000	2,133	136,0
1968	1 361,9	3,39380	2,134	134,0
1969	1 435,6	4,07130	2,120	145,0
1970	1 496,9	4,58900	1,995	145,0
1971	1 581,5	5,41318*	1,954	160,0
1972	1 676,8	6,32364*	1,952	151,0
1973	1 710,3	6,97987*	1,871	152,0
1974	1 714,6**	7,76092*	1,617	181,6

OBS.: (1) Em bilhões de US$ de 1963 (Dados do IMF, *International Financial Statistics*).

(2) Até 1967, dados de Joel Bergsman, *op. cit.*; de 1968 em diante, *Conjuntura Econômica* (janeiro de 1975).

(3) Deflacionada pelo índice 2 de *Conjuntura Econômica*, base 1965/67 = 100.

(4) Até 1970, dados de Joel Bergsman, *op. cit.*; de 1971 em diante, nossas estimativas.

* Taxa de câmbio média dos oitos principais parceiros comerciais.

** Calculada a partir da estimativa de 0,25% da OECD.

real, a partir de 1968, que passa de 2,134 (Cr$/US$) para 1,617, em 1974.

Voltaremos a isto mais tarde, mas desde já fica claro que o principal efeito das minidesvalorizações deve ter sido o de reduzir o

Tabela 3

Brasil — relações de troca

Anos	Índice de Preços de Exportação (US$) (1)	Índice de Preços de Importação (US$) (2)
1954	127,70	100,50
1955	120,30	118,50
1956	111,60	105,00
1957	121,50	117,00
1958	112,80	106,50
1959	108,00	97,20
1960	101,00	94,80
1961	112,00	96,40
1962	89,80	97,20
1963	92,10	99,50
1964	96,90	96,40
1965	93,90	97,70
1966	99,80	99,80
1967	107,00	102,00
1968	103,00	105,00
1969	106,00	103,00
1970	109,00	105,00
1971	117,00	109,00
1972	127,00	117,00
1973	179,00	146,00
1974	247,00	213,00

OBS.: (1) Exclusive café. *Conjuntura Econômica* (janeiro de 1975); base 1965/67 = 100.
(2) *Conjuntura Econômica* (janeiro de 1975); base 1965/67 = 100.

risco das operações com o exterior,[8] mas não o de promover exportações via elevação da remuneração do exportador.

A última coluna da Tabela 2 apresenta uma estimativa das tarifas nominais; estas tarifas foram calculadas por Bergsman,[9] tomando por base o trabalho de Clark — Weisskoff e cobrem o período de 1954 a 1970. Essas tarifas são calculadas dividindo-se o custo em cruzeiros das importações pela taxa básica de câmbio, e incluem o

[8] Através da redução das variações da remuneração real das exportações.

[9] Joel Bergsman, *Brazil, Industrialization and Trade Policies* (Oxford University Press, 1970).

TABELA 4

Remuneração real das exportações e custo real das importações

(Em Cr$/US$)

Anos	Remuneração Real das Exportações (1)	(2)	Custo Real das Importações (3)	Estimativa dos Incentivos à Exportação (1+S) (%) (4)
1954	2,578	1,665	2,942	64,59
1955	3,184	2,061	4,423	64,73
1956	2,850	1,734	4,212	60,84
1957	2,415	1,951	5,839	80,79
1958	4,506	1,978	4,894	43,89
1959	4,224	2,384	5,388	56,44
1960	3,392	2,434	4,490	71,75
1961	3,298	3,015	6,190	91,42
1962	2,538	2,408	6,977	94,87
1963	2,188	2,104	6,501	96,17
1964	2,699	2,544	5,988	94,24
1965	2,467	2,434	5,107	98,68
1966	2,220	2,200	3,618	99,10
1967	2,282	2,188	2,958	95,86
1968	2,198	2,142	3,003	97,43
1969	2,247	2,225	3,167	99,02
1970	2,175	2,189	3,038	100,64
1971	2,286	2,176	3,408	95,20
1972	2,479	2,469	3,449	97,00
1973	3,349	3,279	4,152	97,90
1974	3,994	3,978	6,431	99,60

OBS.: (1) Calculado como: $\lambda P_x / P$

(2) Calculado como: $\frac{\lambda P_x (1 + S)}{P}$

(3) Calculado como: $\frac{\lambda P_M (1 + t)}{P}$

(4) Até 1970, dados de Joel Bergsman, *op. cit.*; de 1971 em diante, nossas estimativas.

equivalente tarifário de todas as restrições ao comércio, como depósitos prévios em dinheiro, bônus, etc. A partir de 1971 as estimativas são nossas, o que explica a variação no nível de proteção entre 1970 e 1971; esta mudança está provavelmente associada a diferentes

metodologias para o cálculo das tarifas. Entretanto, como vamos trabalhar com taxas de variação, apenas uma observação incluirá o viés de se ter encadeado duas séries diferentes. De qualquer forma vale ter presente que, de fato, a série de tarifas se constitui em algo de difícil construção, dada a diversidade das políticas empreendidas após a II Guerra. Cremos, entretanto, que se pode utilizar esta série como uma boa indicação do perfil das variações na proteção nominal concedida pelo País às atividades produtoras.

A Tabela 3 apresenta a evolução dos preços externos de importações e exportações, sendo a esta altura importante destacar apenas o fato de que o País, a partir de 1968, começa a ganhar nas suas relações de troca com o exterior. Finalmente, os dados de relações de troca, taxa real de câmbio, incentivos e tarifas são agrupados em indicadores de custo real das importações e remuneração real das exportações.

Os incentivos a exportar foram estimados de forma similar às tarifas, dividindo-se a taxa de câmbio efetiva das exportações pela taxa básica; a partir de 1971 as estimativas são nossas. Tanto quanto no caso das tarifas, as estimativas de incentivos devem ser utilizadas com cuidado, dada a diversidade de situações e instrumentos da política utilizada no período.[10] Entretanto, da mesma forma que no caso anterior, cremos que a série apresentada reflete bem pelo menos as variações no curso dos incentivos (mais propriamente, taxação) das exportações.

Os dados da Tabela 4 revelam também três características importantes do período recente: uma redução no custo real das importações (até 1973); uma aproximação das taxas de câmbio efetivas pagas na importação e exportação e uma melhor remuneração real das exportações devida à evolução dos preços externos e dos incentivos, apesar da valorização persistente da taxa cambial básica.

[10] Pode causar estranheza a alguns que a taxa de incentivos (1 + S), mesmo após 1971, seja negativa. Isto decorre do fato de que os produtos agrícolas ainda são explicitamente taxados na exportação e o seu peso na pauta faz com que no agregado o efeito da política de incentivos às exportações não apareça mais claramente. Por outro lado, nossa estimativa do valor dos incentivos é subestimada, uma vez que não foi possível considerar o efeito dos créditos financeiros a taxas preferenciais (FINEX, Instrução 71, etc.).

4 — Resultados empíricos

O modelo proposto na segunda parte deste trabalho foi submetido aos dados e os principais resultados das estimativas são apresentados na Tabela 5. Consideremos, em primeiro lugar, o modelo do balanço de transações correntes, ajustado para os dados em taxas de variação: [11] a aderência que se obtém é surpreendentemente boa, dado o longo período da série (que engloba subperíodos muito distintos no que se refere à política e à situação econômica) e tendo em vista o fato de se ter eliminado a tendência secular das variáveis (devido à utilização de taxas de variação). Os sinais de todas as variáveis, à exceção da variável P_M, é o que se esperava do modelo teórico, e os valores da estatística *"t"* dão como significantes os coeficientes de P_{xsc}, y, $\bar{y}$ e λ/P. Tarifas e incentivos à exportação, apesar de terem os sinais esperados, não são significantes, o que tanto pode ser devido a erros de medida, como ao fato de estarmos impondo um ajustamento instantâneo (isto é, dentro do ano) das quantidades transacionadas, dadas variações em t e S. [12] Chama também a atenção a importância dos efeitos-renda sobre o balanço de transações correntes dados pela magnitude dos coeficientes estimados; o preço externo de nossas exportações também tem a mesma característica. O sinal da variável P_M seria consistente com uma demanda inelástica de importações; entretanto, como se pode observar na equação (6), o sinal de P_M é realmente o oposto do esperado; este resultado não nos preocupa em demasia, dado que a informação relevante é o final e a magnitude da resposta das importações, ao custo real em cruzeiros das compras no exterior (isto é, $\pi'_M = \lambda P_M \ (1 + t)/P$) que como se verá adiante, é negativo e incidentalmente menor do que *1*.

As equações (3) a (6) apresentam as estimativas de Q_x e Q_m na forma estrutural e refletem o mesmo tipo de resultados anteriormente expostos. Vale especialmente destacar as estimativas de elasticidade que se obtêm a partir das equações (3-6), apresentadas na

[11] Ajustamos o modelo para duas variáveis dependentes: o balanço de mercadorias, frete, seguro e turismo (BL) e o balanço de mercadorias *exclusive café*, frete, seguro e turismo (BLSC).

[12] Aliás, esta observação é extensiva à taxa cambial.

Tabela 6: não sem surpresa obtemos elasticidades-renda bastante elevadas, porém muito maiores com relação às importações do que com as exportações (1,75 contra 0,99). Considerando o tipo de produtos importados (matérias-primas básicas e bens de capital) e o tipo de produtos exportados (manufaturas leves e produtos agrícolas), não se pode exprimir surpresa a partir destes números. Entretanto, o problema que isto coloca é que, se os planos de desenvolvimento acelerado são bem sucedidos, devemos esperar uma forte pressão sobre o balanço de transações correntes, devido ao diferencial de taxas de crescimento da renda e às diferentes elasticidades-renda. A Tabela 7 ilustra o ponto: supusemos diferentes taxas de crescimento da renda no Brasil e no resto do mundo (entenda-se, nossos principais parceiros comerciais) e estimamos o impacto sobre a variação no balanço de transações correntes devido apenas ao efeito-renda. O primeiro par de dados (10 e 4, respectivamente) corresponde, grosseiramente, ao período 1968/73, a segunda linha (10 e 1) ao ano de 1974, e as duas últimas linhas a possíveis diferenciais de renda a partir de 1975.[13] O que se verifica é que, de fato, há uma substancial pressão sobre o balanço de transações correntes quando cresce o diferencial de crescimento das rendas e os valores absolutos das taxas, que reflete o impacto de uma maior elasticidade-renda da demanda local de importações.[14]

Voltando a observar as Tabelas 5 e 6, consideremos agora a reação das vendas ao exterior às variações na renumeração real das exportações ($\pi'_x = P_{xw} (1 + S) \lambda / P$). O valor da elasticidade estimada com relação a π_x é de *0,37*, que, nos parece, não pode ser considerado baixo, dado que o modelo impõe um ajustamento instantâneo; na realidade, sabemos que muito provavelmente existe

13 Estamos supondo um ajustamento na taxa de crescimento do PIB brasileiro ao seu padrão de longo prazo e uma recuperação parcial no nível de crescimento dos países desenvolvidos.

14 A importância de diferentes elasticidades-renda da demanda de importações e seus impactos sobre o balanço de pagamentos foi apontada, entre diversas fontes, no plano teórico por Harry G. Johnson, *International Trade and Economic Growth* (Cambridge: Harvard University Press, 1958), e no plano empírico por H. S. Houthakker e S. P. Magee, "Income and Price Elasticities in World Trade", in *Review of Economics and Statistics*, vol. 51 (maio de 1969), pp. 111-125.

alguma defasagem na resposta das exportações às variações de remuneração das vendas externas[15] e, portanto, o coeficiente estimado deve refletir muito mais a elasticidade de curto prazo. Como valor de curto prazo, o tamanho da elasticidade estimada é bastante razoável. Partindo a remuneração real das exportações em seus componentes, observa-se uma importância relativa menor dos incentivos à exportação, o que talvez possa ser explicado pelo fato de que durante quase todo o período considerado houve, na realidade, um nível elevado de taxação às exportações; apenas de 1965 em diante o nível de taxação começa a se reduzir persistentemente, embora, no agregado, o valor dos incentivos seja muito pequeno.

Do lado do dispêndio de divisas encontramos uma demanda inelástica ($\eta_{\pi'_m} = -0{,}60$), com relação ao custo real em cruzeiros, das importações.

Este resultado é inteiramente consistente com trabalhos anteriores e com o que se sabe acerca da pauta de importações: de fato, após uma bem sucedida política de substituição de importações, o País compra no exterior, essencialmente, produtos intermediários e bens de capital com poucas possibilidades de substituição, no curto prazo, por produção local, o que implica uma demanda inelástica. Ao partirmos o custo das importações em seus principais componentes, observamos duas características bem distintas: de um lado obtemos um sinal inconsistente entre o preço em dólar das importações e a quantidade importada; de outro os valores das elasticidades da importação com relação a tarifas e à taxa real de câmbio são muito parecidos, como seria de se esperar, dado que tanto tarifas como a taxa de câmbio real têm exatamente o mesmo efeito de elevar o custo em cruzeiros, das importações.

O preço em dólares das importações entra com o sinal errado e isto talvez possa ser explicado por duas razões: a série de P_m tem uma tendência declinante nos primeiros cinco anos, tornando-se ascendente nos últimos cinco anos, sendo bastante estável entre os dois extremos. Ao primeiro período (P_m declinante) corresponde um período de fechamento da economia dentro da estratégia

[15] A mesma observação é feita por Albert Fishlow, *op. cit.*, quando discute o comércio exterior brasileiro na década de 50.

de substituição de importações e a redução relativa e em alguns casos absoluta, do *quantum* importado; ao último período (P_m ascendente) corresponde um período de abertura da economia ao exterior e a uma substancial elevação das importações, a despeito da inflação mundial.

Com estes episódios a correlação entre P_m e Q_m resulta, de fato, positiva. Entretanto, é preciso colocar que do ponto de vista econômico o que realmente importa é a resposta das importações ao seu custo real em cruzeiros (π'_m) e aqui nós já vimos que os resultados são consistentes com a teoria.

Incluimos tambem como variável nas equações estruturais o desvio-padrão da taxa real de câmbio, tentando captar o efeito da política de minidesvalorizações, enquanto reduzindo o risco das transações com o exterior. Esta variável apresenta sempre o sinal correto mas só é significante do lado das importações; estes resultados apontam que a política cambial empregada após 1968 teve um impacto positivo sobre as relações com o exterior.

O modelo de balanço de transações correntes estimado (equações (1) e (2) da Tabela 5) permite realizar algumas simulações interessantes. Se colocarmos $dBL = 0$ poderemos resolver a equação para a taxa real de câmbio e verificar, por exemplo, qual deveria ser a taxa nominal que manteria o *deficit* num ano t qualquer, igual ao do ano anterior, dadas as variações observadas em todas as outras variáveis, isto é, preços externos, rendas reais, tarifas e incentivos. O resultado deste exercício está mostrado na Tabela 8, onde simulamos o valor da taxa corrente de câmbio, para o período 1970/74, consistente com a manutenção em t de um *deficit* igual ao do ano anterior.

Antes de prosseguir com os resultados é importante salientar que as taxas cambiais estimadas não se confundem com o conceito de taxa social ou de equilíbrio, desde que estamos assumindo que prevalecem as condições restritivas efetivamente observadas no mundo real, enquanto que no caso de estimativas de taxas sociais procura-se saber qual seria a taxa de câmbio em uma hipotética situação de livre comércio. Nestas condições, este exercício tem apenas uma finalidade: revelar os tipos de ajustes cambiais que se supõe dese-

Tabela 5

Principais resultados das estimativas

Variável Dependente	*Constante*	P_{xsc}	P_m	$1 + t$	$1 + s$	y	$\bar{y}$	λ/p	π'_x	π'_m	D.P.	*Dummy*	R^2	ϕ	D.W.
1) *BL*	−30,64	264,93	−160,22	9,19	41,77	−493,17	1 209,53	83,83					0,59	11	2,45
		(2,821)	(1,378)	(0,172)	(0,435)	(1,794)	(2,062)	(2,298)							
2) *BLSC*	−18,96	149,63	−88,24	5,20	25,79	−280,37	700,31	40,94					0,57	11	2,44
		(2,814)	(1,340)	(0,172)	(0,475)	(1,802)	(2,108)	(1,982)							
3) Q_x	−532,88						2 315,89		286,10		−539,96		0,88	16	0,56
							(5,260)		(1,499)		(0,652)				
4) Q_x	−1 825,41	1 284,44			124,06		2 405,14	116,30			−318,80		0,95	14	1,59
		(4,168)			(0,232)		(6,442)	(1,048)			(0,556)				
5) Q_m	503,57					3 747,42				−227,97	−939,50	−1 269,36	0,95	15	1,12
						(11,89)				(3,718)	(1,203)	(5,380)			
6) Q_m	−275,78		1 418,74	−426,18		3 018,04		−164,75			1 610,33	−1 018,53	0,98	13	1,97
			(2,947)	(3,708)		(10,449)		(1,595)			(2,703)	(5,766)			

OBS.: (1) Os valores entre parênteses representam a estatística "t".

(2) Notação:

- P_{xsc}: Índice de Preços das Exportações (exceto café)
- π'_x: Remuneração Real das Importações
- P_m: Índice de Preços das Importações
- π'_m: Custo Real das Importações
- BL: Balanço de Transações Correntes (em Cr$ reais)
- $BLSC$: Balanço de Transações Correntes (exceto café)
- $(1 + t)$: Força da Tarifa Alfandegária
- $(1 + s)$: Força do Incentivo à Exportação
- y: Índice de Renda no Brasil
- $\bar{y}$: Índice de Renda no resto do Mundo
- Q_x: *Quantum* de Exportações (em US$ constantes)
- Q_m: *Quantum* de Importações (em US$ constantes)
- *Dummy*: 0 para 1954/64; 1 para 1965/73
- λ/p: Taxa Cambial Real
- $D.P.$: Desvio-Padrão da Taxa de Câmbio Real

TABELA 6

Elasticidades estimadas (no ponto médio)

Elasticidade com Relação	Q_x	Q_m
$\bar{y}$	0,99 (1)	
π'_x	0,37 (1)	
D.P.	—0,06 (1)	
$\bar{y}$	1,03 (2)	
P_{xm}	0,81 (2)	
$(1 + s)$	0,06 (2)	
λ/P	0,17 (2)	
D.P.	—0,03 (2)	
y		1,75 (3)
π'_m		—0,60 (3)
D.P.		—0,11 (3)
y		1,41 (4)
P_m		0,89 (4)
$(1 + t)$		—0,43 (4)
λ/P		—0,25 (4)
D.P.		—0,18 (4)

OBS.: (1) Calculada a partir da equação (3).
(2) Calculada a partir da equação (4).
(3) Calculada a partir da equação (5).
(4) Calculada a partir da equação (6).

jáveis quando se observam fortes alterações na estrutura sob a qual se processa o comércio internacional.

Incidentalmente, este foi o ponto de partida na formulação do modelo apresentado na segunda parte deste trabalho.

Uma observação final acerca da interpretação dos resultados: não se deve tomar o valor da taxa cambial resultante como aquele que deveria prevalecer no mercado, dado que nosso modelo não inclui a conta de capital e, portanto, cobre apenas parte da oferta e demanda total de divisas. Por exemplo, não se deve tomar a taxa de

Tabela 7

Simulação do efeito sobre BL *de diferenciais de crescimento na renda*

Taxas de Variação na Renda		Efeitos de Cada Variável		Variação Simulada em BL
Brasil (y)	Resto do Mundo ($\bar{y}$)	y	$\bar{y}$	
10	4	—49,32	48,38	— 0,94
10	1	—49,32	12,10	—37,22
7	2	—34,52	24,19	—10,33
7	3	—34,52	36,29	1,77

OBS.: Calculada a partir da equação (1) da Tabela 5.

Tabela 8

Simulação dos valores da taxa de câmbio nominal que manteriam o saldo em conta-corrente igual ao do ano anterior

(em Cr$/US$)

Anos	Variação na Taxa de Câmbio para $dBL/BL = 0$ (em %)	Taxa de Câmbio Simulada Para $BL_t = BL_{t-1}$	Taxa de Câmbio Oficial
1969			4,07
1970	44,57	5,88	4,59
1971	27,58	5,86	5,41*
1972	14,04	6,17	6,32*
1973	7,78	6,81	6,98*
1974	82,74	12,76	7,76*

OBS.: Calculada a partir da equação (1) da Tabela 5.

* Média dos oito principais parceiros comerciais.

TABELA 9

Decomposição nas contribuições de cada variável que explicam as variações em BL (balanço comercial, seguro, turismo e frete)

Anos	Contribuição de cada variável								Variação em BL	
	Constante	P_{xc}	P_m	$1 + t$	$1 + s$	y	$\bar{y}$	λ/p	Estimada	Observada
1969	-30,64	7,71	3,04	0,75	0,68	-44,39	65,44	-0,66	1,93	1,494
1970	30,64	7,50	-3,11	0	0,68	-46,85	51,65	-5,93	26,70	-2,088
1971	-30,64	19,45	-6,10	0,95	-2,26	-55,73	68,34	-2,07	-8,06	-6,397
1972	-30,64	22,65	-11,76	-0,52	1,93	-51,29	72,09	-0,13	2,33	0,001
1973	-30,64	108,46	-39,72	0,06	-0,71	-56,22	24,92	3,97	2,18	0,031

OBS.: Calculada a partir da equação (1) da Tabela 5.

12,76 cruzeiros por dólar como a que deveria ter prevalecido no ano de 1974; como a conta-capital tem sido superavitária no período recente, o valor da taxa de câmbio que equilibraria o *mercado total* de divisas (matendo o *deficit* constante) seria menor que 12,76, mas certamente maior que 7,76.

Salientadas todas estas cautelas com relação à interpretação dos resultados, é interessante observar que as taxas estimadas entre 1970/73 são surpreendentemente próximas daquelas observadas no mercado oficial, ressaltando-se o fato de termos o balanço de pagamentos em relativa estabilidade no período. No ano de 1974, entretanto, as modificações de caráter estrutural — que discutiremos adiante — são de tal monta que apenas um sensível reajuste na taxa de câmbio poderia ter permitido um *deficit* em conta-corrente menor que o observado.

As observações acima apontadas indicam que não se deve considerar apenas as inflações relativas (local e no resto do mundo) como único parâmetro a se considerar na política cambial. O modelo teórico e as nossas estimativas mostram que a evolução da renda, os termos de troca, tarifas e incentivos podem realmente afetar a balança de transações correntes se ocorressem importantes modificações em seus níveis.

Estas modificações podem, entretanto, ocorrer de tal forma que muitos efeitos se cancelem e acabem por dar, ao observador menos atento, a impressão de que não são relevantes; aparentemente foi o que ocorreu no período 1969/73; calculamos na Tabela 9 a contribuição de cada variável na "explicação" das variações de *BL*; verifica-se que o padrão de mudanças foi tal que o efeito final sobre *BL* é numericamente muito inferior à maioria dos efeitos parciais. Já em 1974 parece ter havido o contrário, isto é, as variáveis, quase todas, caminham na mesma direção [16] e o efeito sobre o balanço final é magnificado, de sorte a se esperar um elevado *deficit*, como de fato se verificou.

[16] De fato, em 1974 perdemos relações de troca, os incentivos à exportação parecem não ter se alterado e o diferencial de renda se eleva substancialmente. Apenas a elevação de tarifas concorre para contrair importações; seu efeito quantitativo é, entretanto, modesto.

Concluindo, esperamos que este trabalho ajude a iluminar a idéia de que a utilização de um critério de paridade (relativa) do poder de compra nos reajustes cambiais é eficiente em condições do equilíbrio inicial no balanço de pagamentos, da existência de diferentes taxas de inflação local e no resto do mundo e de estabilidade em outros parâmetros estruturais do sistema, particularmente em termos de troca e diferencial de crescimento de renda.[17] Em condições de importantes modificações nestes parâmetros estruturais, outros ajustamentos parecem ser necessários. Vale observar ainda que nesses casos a agricultura pode ser um setor relativamente mais vulnerável, dada a maior instabilidade em seus preços internacionais e ao fato de ser o setor menos incentivado, de todos aqueles que mantêm atividades comerciais com o resto do mundo.

17 A discussão do problema pode ser vista em James M. Holmes, "The Purchasing-Power-Parity Theory: In Defense of Gustaf Cassel as a Modern Theorist", *in Journal of Political Economy*, vol. 75 (outubro de 1967), pp. 686-695.

O balanço de pagamentos do Brasil – uma análise quantitativa *

ANTONIO CARLOS LEMGRUBER **

1 — Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise quantitativa das principais contas do balanço de pagamentos do Brasil. Serão discutidos resultados econométricos referentes à balança comercial (importações e exportações de mercadorias) e às contas de serviços e de capitais do balanço de pagamentos. Certamente, a análise dos serviços e dos capitais é menos minuciosa do que a feita para a conta comercial, mas de qualquer modo espera-se que os resultados aqui discutidos sirvam de motivação para pesquisa futura sobre o assunto.

Todas as regressões aqui apresentadas foram estimadas por mínimos quadrados comuns com dados anuais. A necessidade de se tomar um período relativamente homogêneo para a análise fez com que o período escolhido fosse 1965/74 para todas as regressões.[1] A única

* Agradeço os comentários feitos por membros do Corpo Editorial desta revista.

** Da Fundação Getulio Vargas.

[1] Basicamente, a escolha do período ficou restrita pela disponibilidade de séries anuais consistentes para volumes e preços de exportações e importações. Tais séries estão disponíveis apenas a partir de 1961, não sendo indicada uma ligação com dados anteriores a esse ano, em face das substanciais modificações nos índices de comércio exterior publicados em *Conjuntura Econômica* e que foram utilizados neste trabalho. Além disso, alguns exercícios preliminares sugeriram a eliminação de certas observações referentes ao início da década de 60 — mais precisamente 1961/64 — as quais estavam contribuindo para produzir resultados pouco satisfatórios, possivelmente por erros de medição daquelas variáveis e também em face dos complexos controles cambiais do período. Assim, acabamos utilizando o período de 1965 a 1974 — que é certamente o

Pesq. Plan. Econ. Rio de Janeiro, 6 (2) 313 a 352 ago. 1976

exceção foi a análise desagregada da balança comercial, cujos dados só estavam disponíveis até 1973, tendo sido feitas regressões para 1965 73. Infelizmente, dados definitivos para 1975 ainda não estavam disponiveis para muitas das séries quando este trabalho foi feito, impedindo que aquele ano fosse incluído no processo de estimação.

Inicialmente, analisa-se a balança comercial — de forma agregada na Seção 2 (volume e valor de importações e exportações globais; *deficit* comercial) e de forma desagregada na Seção 3 (volume de importações e exportações de alguns grupos ou classes). A seguir, considera-se a conta de serviços, especificando-se os itens viagens, transportes e rendas de capitais. Mais adiante, as principais contas de capitais — investimentos, empréstimos e amortizações — são examinadas econometricamente.

Após a apresentação dos resultados quantitativos, são discutidas algumas implicações e apresentadas algumas conclusões ao final do trabalho. Vale frisar que há uma lista de variáveis e símbolos na Seção 8 deste artigo.

2 — A balança comercial

Nesta seção será feita uma análise empírica relativamente minuciosa da balança comercial. Serão apresentadas algumas regressões estimadas para o volume de importações e exportações, o valor em moeda estrangeira (dólares) de importações e exportações, e, finalmente, para o *deficit* comercial em dólares. Observe-se que nos casos do valor de importações e exportações, bem como de *deficit* comercial, podem ser obtidas situações diretas ou resultados derivados das estimações feitas para o volume de importações e exportações, sendo que ambas as formas diretas e derivadas aparecerão nesta

que mais nos interessa — embora tenha havido necessidade de sacrificar alguns graus de liberdade. Vale frisar que o mesmo período foi utilizado para as outras contas do balanço de pagamentos (serviços e capitais) apenas por uma questão de coerência e comparabilidade com a análise da conta comercial.

Seção. Uma maior desagregação das importações e das exportações será considerada na próxima Seção 3, mantendo-se esta Seção 2 para a análise dos resultados agregados. Deve-se notar que o *approach* utilizado nas Seções 2 e 3 é bastante convencional.[2]

2.1 — Volume das importações

A equação referente ao volume das importações corresponde à demanda por importações, já que se supõe que a oferta é infinitamente elástica, ou seja, o preço das importações em moeda estrangeira é tomado como um dado exógeno. Assim, a forma estimada tem a seguinte especificação: [3]

$$\log MQ = a_0 + a_1 \log Y + a_2 \log \frac{PM}{P/ER} \qquad (1)$$

onde $a_1 > 0$ e $a_2 < 0$.

O volume das importações é dependente da atividade econômica interna, medida pela variável Y, e do preço do produto importado em relação ao do substituto doméstico, ambos medidos em moeda estrangeira (dólares).

2 Ver como referências os seguintes trabalhos: F. G. Adams, *et al.*, *An Econometric Analysis of International Trade* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development — OECD — 1969); H. S. Houthakker e S. P. Magee, "Income and Price Elasticities in World Trade", *in Review of Economics and Statistics*, vol. 51 (maio de 1969); M. Khan, "Import and Export Demand in Developing Countries", *in International Monetary Fund Staff Papers* (agosto de 1975); M. Khan e M. Goldstein, "The Supply and Demand for Exports", mimeo, apresentado no III Congresso Mundial da Econometric Society (1975); S. P. Magee, "Prices, Incomes, and Foreign Trade", mimeo, apresentado numa conferência em Princeton, E.U.A., sobre comércio internacional, cujo livro será editado por Peter Kenen (1973); E. Learner e R. Stern, *Quantitative International Economics* (Boston: Allyn and Bacon, 1970); F. Meyer e A. Yajima, "OECD Trade Model", *in Occasional Studies* (Organization for Economic Cooperation and Development — OECD — 1970).

3 A lista completa definindo símbolos e variáveis aparece ao final deste texto, na Seção 8.

Como é comum em trabalhos dessa natureza, além de se tomar o preço das importações *PM* como exógeno, consideram-se também como exógenas ou predeterminadas as variáveis macroeconômicas *Y* e *P*, bem como a variável de política econômica *ER* (taxa cambial). Conforme está indicado na lista de símbolos e variáveis (Seção 8), *MQ* e *PM* são índices gerais de preços (em dólares) e quantidade de importação publicados em *Conjuntura Econômica*; *Y* é um índice de produto industrial; *P* é o índice geral de preços por atacado; e *ER* é o preço do dólar em cruzeiros, sendo que um aumento de *ER* corresponde a uma desvalorização cambial.

Certamente, o modelo poderia ser aprimorado, considerando-se, por exemplo, hipóteses de ajustamento parcial, que geralmente sugerem a introdução de $log\ MQ\ (t-1)$ do lado direito da equação ou outros esquemas de retardos distribuídos, permitindo a diferenciação entre elasticidades de curto e de longo prazo.

Uma outra alternativa interessante da especificação acima seria a introdução de uma variável *T* de tendência, destinada a separar efeitos seculares e efeitos cíclicos da atividade econômica. Assim, definindo-se $Y = Y^*H$ onde $log\ Y^* = a + bT$ e *H* é conseqüentemente uma medida de utilização de capacidade, poder-se-ia quebrar o efeito $a_1\ log\ Y$ em, digamos, $a_3\ log\ Y^*$ e $a_4\ log\ H$. Em conseqüência, uma álgebra simples indicaria um coeficiente a_4 para $log\ Y$, medindo a elasticidade-renda cíclica, e um coeficiente $b\ (a_3 - a_4)$ para *T*, de onde se poderia extrair a elasticidade-renda secular a_3.

Todavia, o pequeno número de graus de liberdade, com apenas algumas observações anuais, bem como a multicolinearidade entre as variáveis independentes, fizeram com que os melhores resultados fossem mesmo os da especificação mais simples (1). É verdade, por outro lado, que houve necessidade de dar tratamento especial ao ano de 1974, introduzindo-se uma variável *dummy* ($D = 1$ para 1974; $D = 0$ nos outros anos) para refletir a possibilidade de demanda especulativa provocada por expectativas generalizadas de escassez e aceleração inflacionária internacional, que não estão refletidas nas variáveis convencionais de renda e preço relativo.

Eis a equação para o volume das importações: [4]

$$\log MQ = -\ 2{,}0257 + \underset{(27,15)}{1{,}4930} \log Y - \underset{(-2,02)}{0{,}4949} \log \frac{PM}{P/ER} + \underset{(3,04)}{0{,}3294}\, D$$

$$R^2 = 0{,}9949 \qquad \overline{R}^2 = 0{,}9935 \qquad D.\,W. = 1{,}84$$

Dada a simplicidade da especificação e em face do uso de observações anuais, os resultados são satisfatórios, com sinais corretos, bons *t-scores* e excelentes poder de explicação.[5]

4 Os números entre parênteses correspondem aos valores de *t*. R^2 é o coeficiente de determinação e $\overline{R}^2$ é o mesmo coeficiente ajustado pelos graus de liberdade. D.W. é a estatística Durbin-Watson. Cabe frisar que, quando nos referirmos a "bons *t-scores*" e/ou coeficientes significativos, estaremos geralmente falando a respeito de valores de *t* superiores a 2, que indicam que o coeficiente estimado é pelo menos duas vezes superior ao seu erro-padrão. Adotamos assim a muito prática regra dos dois *sigmas*, sugerida por Theil (*Principles of Econometrics,* Wiley and Sons, New York, 1971). É fato que, formalmente, para poucos graus de liberdade, coeficientes com 5% de nível de significância, por exemplo, demandariam *t-scores* superiores a 2,5. Um *t-score* igual a 2 corresponde a 10% de nível de significância para poucos graus de liberdade. Mas, dada a qualidade dos dados e o objetivo deste exercício, pareceu-nos mais adequado apenas indicar se os sinais dos coeficientes são ou não corretos e se os *t-scores* são ou não "bons", mesmo que estes últimos correspondam a intervalos de confiança de 90%, e não de 95% (ou de 99%).

5 Como estamos trabalhando com séries anuais para um período relativamente curto, temos 10 observações, que produzem, em equações como a que está sendo analisada, apenas 6 graus de liberdade. Evidentemente, o pequeno número de graus de liberdade será uma constante nesta análise, já tendo sido comentado nas notas de rodapé 1 e 4. Resta saber se valeria a pena considerar estimativas com dados trimestrais ou mesmo mensais. Como este exercício quantitativo se propõe exclusivamente a analisar, de forma simples, algumas hipóteses da teoria econômica a respeito do balanço de pagamentos, parece que o custo elevado da análise trimestral não seria justificável, pelo menos numa primeira abordagem. Este custo se relaciona basicamente à menor qualidade dos dados trimestrais (em alguns casos, como produto e renda, as séries teriam de ser construídas artificialmente) e à maior complexidade da análise econométrica das estruturas de retardos distribuídos das variáveis. Certamente tais custos seriam plenamente justificáveis — na verdade, retardos bem especificados seriam uma vantagem — se, por exemplo, o objetivo básico fosse a realização de previsões precisas a respeito do balanço de pagamentos. Mas este certamente não é o escopo da presente análise.

Uma maior desagregação do índice de *quantum* ou volume de importações será analisada na Seção 3, a qual conterá também alguns comentários sobre o possível viés para baixo nas elasticidades-preço. É de se frisar que a possibilidade deste viés — analisada exaustivamente por Orcutt[6] — reforça mais ainda os resultados favoráveis apresentados acima para as importações agregadas.

2.2 — Volume das exportações

No caso das exportações, foi utilizado também um modelo bastante simples para a estimação do volume ou *quantum* exportado. Considerou-se inicialmente a demanda mundial pelas exportações brasileiras na forma

$$\log XQ^d = b_0 + b_1 \log YW + b_2 \log \frac{PXB/ER}{PW} \quad (2)$$

A função contém uma medida de atividade econômica nos países que são nossos principais parceiros comerciais, YW, e mais um preço relativo, comparando o preço das exportações brasileiras em moeda estrangeira (PXB/ER) com o destas exportações no mercado internacional (PW), ou seja, o preço em dólares pedido pelos exportadores brasileiros relativamente ao aplicado pelos seus competidores internacionais (exportadores de outros países e produtores de substitutos nos países importadores). Supõe-se naturalmente que $b_1 > 0$ e $b_2 < 0$.

Tem-se ainda uma função de oferta de exportações extremamente simples:

$$\log XQ^s = c_0 + c_1 \log \frac{PXB/ER}{P/ER} + c_2 \log \frac{P}{ER} \quad (3)$$

Quando os preços de exportação sobem relativamente aos domésticos — ambos em dólares — é mais lucrativo exportar. Além disso, o índice de preços domésticos em dólares (P/ER) entra separada-

[6] G. Orcutt, "Measurement of Price Elasticities in International Trade", *in* *Review of Economics and Statistics* (maio de 1950).

mente, refletindo custos unitários ou preços de insumos, com uma *proxy* para salários e custo de materiais. Temos que $c_1 > 0$ e $c_2 < 0$.

Certamente, a função de oferta pode ser reescrita como

$$\log \frac{PXB}{ER} = (1 - \frac{c_2}{c_1}) \log \frac{P}{ER} - \frac{c_0}{c_1} + \frac{1}{c_1} \log XQ^s \qquad (3a)$$

Introduzem-se ainda duas hipóteses adicionais:

$$XQ^d = XQ^s = XQ \qquad (4)$$

$$PW = PX \qquad (5)$$

Na equação (4) temos a hipótese de ajustamento instantâneo de quantidades aos seus valores de equilíbrio, evitando-se o aparecimento de retardos distribuídos. Na equação (5) está refletida a idéia de que o índice de preços mundiais relevante para a demanda por nossas exportações é o que dá ênfase à evolução dos preços dos produtos exportados pelo Brasil. Assim, toma-se o índice geral de preços de exportação em dólares da *Conjuntura Econômica* (PX na lista de símbolos) como uma *proxy* para PW, ao invés de índices de preços dos EUA, por exemplo.[7]

Pode-se agora obter uma forma reduzida para o volume das exportações, relacionando o volume XQ com as variáveis exógenas:

$$\log XQ = d_0 + d_1 \log YW + d_2 \log \frac{P/ER}{PX} + d_3 \log \frac{P}{ER} \qquad (6)$$

com $d_1 > 0$, $d_2 < 0$ e $d_3 < 0$. Observe-se que:

$$d_0 = \frac{c_1 b_0 - b_2 c_0}{c_1 - b_2} \quad d_1 = \frac{b_1 c_1}{c_1 - b_2} \quad d_2 = \frac{b_2 c_1}{c_1 - b_2} \quad d_3 = \frac{-b_2 c_2}{c_1 - b_2}$$

7 Convém frisar este ponto, porque ele justifica o resultado, à primeira vista paradoxal, obtido a seguir teórica e empiricamente, onde um aumento em PX produz um aumento na quantidade XQ. Na verdade, PX está sendo usado como *proxy* para o preço de substitutos ofertados pelos competidores internacionais. O que fará a quantidade cair é um aumento em PXP/ER ou P/ER. De qualquer modo, não é preciso enfatizar que as variâncias de ER e P são muito maiores do que a de PX, reduzindo assim a importância empírica desta última variável.

Aqui também, como no caso das importações, poder-se-ia aprimorar o modelo, introduzindo-se, por exemplo: a) ajustamentos parciais nas quantidades; b) variáveis adicionais na função de oferta, tais como uma medida de custos de mão-de-obra, uma medida dos incentivos à exportação, e uma variável de tendência de crescimento. Na verdade, algumas destas alternativas foram de fato experimentadas, mas se mostraram menos satisfatórias empiricamente do que o modelo mais simplificado composto por (2) e (3).

É interessante ainda frisar que, na hipótese $1/c_1 = 0$, isto é, $c_1 = \infty$, a forma reduzida (6) se confunde com a função de demanda, ou seja, $d_0 = b_0$, $d_1 = b_1$, $d_2 = b_2$, $d_3 = 0$. Isto é natural, já que neste caso tem-se efetivamente uma oferta de exportações infinitamente elástica, ou um preço exógeno em dólares $PXB\ ER = P\ ER$ (*vide* equação (3a).

Nas estimações que se seguem, é indiferente utilizarmos ou não a hipótese de elasticidade-preço muito alta para a oferta, já que estamos trabalhando com a forma reduzida. Todavia, para simplificar a análise — eliminando, por exemplo, a multicolinearidade dos dois últimos termos da equação (6) — vamos supor que $\frac{1}{c_1} = 0$ e, conseqüentemente, $d_3 = 0$. Isto também facilitará a discussão, mais adiante, da soma das elasticidades-preço.

Há um outro caso discutido na literatura, que será útil na análise das outras seções e merece ser mencionado aqui. É a hipótese do país pequeno que é um *price taker* e tem uma *demanda* infinitamente elástica ($b_2 = \infty$). Neste caso, temos que $PXB\ ER = PW = PX$ (ver equações 2 e 5) e, consequentemente, a forma reduzida (6) vai-se confundir com a *oferta* de exportações, desde que $d_1 = 0$ ou que YW seja substituída por uma variável de tendência do lado da oferta. Tal interpretação, porém, parece ser pouco plausível, mantendo-se a seguir as hipóteses feitas nos parágrafos anteriores. Mas a questão do país pequeno voltará a ser analisada mais adiante.

Eis a equação para as exportações:

$$\log XQ = 2,4873 + \underset{(12,24)}{1,9361} \log YW - \underset{(-2,46)}{0,4109} \log \frac{P\ ER}{PX}$$

$$R^2 = 0,9689 \qquad \bar{R}^2 = 0,9650 \qquad D.W. = 2.57$$

Os resultados são satisfatórios, com sinais corretos para as elasticidades. A elasticidade-preço para as exportações é extremamente semelhante à obtida para as importações, enquanto a elasticidade-renda é superior no caso das exportações. Uma desvalorização cambial de 50% *caeteris paribus* provoca aumento de mais de 20% na quantidade exportada; uma expansão econômica mundial de 5% *caeteris paribus* provoca aumento de quase 10% no volume de exportações.

Em face do interesse analítico das elasticidades-renda e preço de exportações e importações, vale resumir no quadro que se segue os resultados obtidos, tomando-se intervalos de confiança baseados em duas vezes o erro-padrão das estimativas:

	Valor Mínimo	Estimativa	Valor Máximo
Elasticidade-Renda			
Exportações	1,6448	1,9661	2,2874
Importações	1,3830	1,4930	1,6030
Elasticidade-Preço			
Exportações	— 0,0768	— 0,4109	— 0,7450
Importações	— 0,0049	— 0,4949	— 0,9849
Soma	— 0,0817	— 0,9058	— 1,7299

Deve-se lembrar que uma análise mais desagregada de exportações e importações aparece na Seção 3.

2.3 — Valor das importações

Com base na equação (1), podemos somar *log PM* dos dois lados e escrever a seguinte função para o valor em dólares das importações:

$$log\ MV = a_0 + a_1\ log\ Y + a_2\ log \frac{ER}{P} + (a_2 + 1)\ log\ PM \qquad (7)$$

Se a medida *MV* é em dólares ou em forma de índice — por exemplo, $MQ \times PM$ — não é relevante, já que a formulação loga-

rítmica faz com que os coeficientes independam das unidades em que as variáveis são medidas, mudando apenas a constante.

Evidentemente, os resultados apresentados na Subseção 1 poderiam ser automaticamente utilizados, resultando os coeficientes — *2,0257*, *1,4930*, — *0,4949* e *0,5151* para a equação (5), que deveria incluir o termo adicional *0,3294 D* correspondendo à variável *dummy* para o ano de 1974.

Resolveu-se, porém, fazer também uma estimação direta da equação (7) sem a imposição *a priori* da restrição de que o coeficiente de *log PM* seja igual ao de *log ER P* mais a unidade. A variável *dummy* foi mantida. Eis o resultado obtido:

$$log\ MV = -3{,}1004 + \underset{(19{,}94)}{1{,}5486}\ log\ Y - \underset{(-4{,}58)}{0{,}8405}\ log\ \frac{PM}{P\ ER} +$$

$$+ \underset{(3{,}20)}{0{,}2750}\ D + \underset{(6{,}62)}{1{,}2513}\ log\ PM$$

$$R^2 = 0{,}9994 \qquad \overline{R}^2 = 0{,}9991 \qquad D.\ W. = 2{,}33$$

Os resultados — bastante favoráveis — são semelhantes aos obtidos anteriormente, registrando-se, para efeito de comparação, que a elasticidade total para *log PM* é *1,2513* — *0,8405* = *0,4108*. Na verdade, a principal diferença entre estes resultados e aqueles obtidos para o volume das importações se refere à elasticidade-preço, que agora se apresenta mais elevada e mais significativa. Para efeito de comparação com os números registrados na tabela anterior das elasticidades, o intervalo de confiança da elasticidade-preço *0,8405* é agora de *0,4735* a *1,2075*.

2.4 — Valor das exportações

Com base na equação (6), tem-se as seguintes hipóteses para o valor das exportações:

$$log\ XV = d_0 + d_1\ log\ YW + (d_2 + d_3 + 1)\ log\ \frac{P}{ER} - d_2\ log\ PX \quad \text{(8a)}$$

ou

$$log\ XV = d_0 + d_1\ log\ YW + (d_2 + d_3)\ log\ \frac{P}{ER} + (1 - d_2)\ log\ PX \quad (8b)$$

No caso (8a), para obter o valor em dólares, somamos *log P* — — *log ER* (preço das exportações brasileiras em dólares) aos dois lados; no caso (8b), somamos *log PX* aos dois lados. Quando $P/ER = PX$, os dois casos se confundem.

Embora na prática $PX = XV/XQ$ — o que favoreceria a hipótese (8b) — vamos preferir usar a interpretação (8a) na análise que se segue. Isto porque (8a) permite uma análise da condição Marshall-Lerner referente aos efeitos da desvalorização cambial sobre a balança comercial, ao contrário de (8b), que equivale a tomar o preço de exportações brasileiras em dólares como um dado exógeno igual a *PX*. Em outras palavras, (8a) é mais coerente com a hipótese de *oferta* infinitamente elástica de exportações, enquanto (8b) só pode ser racionalizado pela hipótese do país pequeno com uma *demanda* infinitamente elástica ao preço *PX*. De qualquer modo, as variáveis são as mesmas e apenas a interpretação é diferente

Optando-se pelo caso (8a), cabe lembrar que na hipótese de oferta de elasticidade infinita tem-se:

$$log\ XV = b_0 + b_1\ log\ YW + (b_2 + 1)\ log\ \frac{P}{ER} - b_2\ log\ PX \quad (9)$$

Com os coeficientes obtidos anteriormente, as estimativas para a equação (9) envolveriam *2,4873, 1,9661, 0,5901* e *0,4109*, respectivamente. Observe-se que a taxa cambial tem um efeito negativo sobre o valor das exportações, resultante da combinação de um efeito positivo (porém menor do que um) sobre o *quantum* e de um efeito unitário negativo sobre os preços das exportações brasileiras em dólares.[8]

Evidentemente, isto não pressupõe que uma desvalorização não possa melhorar a balança comercial. Na análise acima, em dólares, o efeito favorável é mais claro do lado das importações. Já numa análise em cruzeiros tal efeito apareceria mais do lado das exporta-

8 O efeito negativo não ocorreria na interpretação (8b).

ções. De qualquer modo, o que vale analisar é a soma das elasticidades-preço, independentemente da análise em dólares ou cruzeiros, como veremos na próxima subseção.

Foi feita também uma estimação direta da equação (9):

$$\log XV = 1{,}8893 + \underset{(5,62)}{1{,}9699} \log YW - \underset{(0,28)}{0{,}1090} \log \frac{P\ ER}{PX} + \underset{(3,99)}{1{,}1900} \log PX$$

$$R^2 = 0{,}9903 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9876 \qquad D.\ W. = 1{,}82$$

Como no caso das importações, a principal diferença entre esta estimativa e aquela feita para o volume de exportações se refere à elasticidade-preço. Aqui, a elasticidade-preço está entre — *1,1* (utilizando-se o coeficiente de *log P ER PX*) e — *1,2* (utilizando-se o coeficiente de *log PX* apenas).[9] Observe-se que a elasticidade, sendo superior à unidade, faz com que o efeito da taxa cambial sobre o valor das exportações passe a ser positivo — ou, mais precisamente, nulo — em contraste com o efeito negativo discutido anteriormente.

A tabela abaixo contém estimativas de elasticidades-renda e preço baseadas nas duas regressões acima para o valor das importações e das exportações, com o mesmo intervalo de confiança da tabela anterior:

	Valor Mínimo	Estimativa	Valor Máximo
Elasticidade-Renda			
Exportações	1,2689	1,9699	2,6709
Importações	1,3933	1,5486	1,7039
Elasticidade-Preço			
Exportações	— 0,5935	— 1,1900	— 1,7865
Importações	— 0,4735	— 0,8405	— 1,2075
Soma	— 1,0670	— 2,0305	— 2,9940

É importante observar que nas regressões para valores — em contraste com as regressões para quantidades — há não só o problema de

[9] Na interpretação (8b), a elasticidade seria apenas *—0,1* ou *—0,2*, um resultado pouco plausível.

interpretação discutido acima — ver (8a) e (8b) — como também o de identificação das elasticidades. Isto porque temos mais coeficientes estimados do que parâmetros teóricos nas equações (7) e (9). Justamente, a diferença entre as regressões para valor e para volume corresponde às restrições impostas no caso dos volumes, que permitem a identificação precisa dos parâmetros. Assim, a regressão com quantidades possui esta vantagem de identificação precisa.[10] Mas, como as regressões para valores apresentaram resultados altamente satisfatórios, achamos conveniente mostrar esta segunda tabela — onde as elasticidades-preço são bem mais favoráveis — ressaltando-se, porém, a presença de uma decisão arbitrária na escolha dos coeficientes para cálculo das elasticidades a_2 e b_2.

2.5 — Alguns resultados adicionais

Nesta seção pretendemos reportar alguns resultados adicionais para regressões referentes ao volume e ao valor das exportações e das importações. No caso do volume de exportações e importações, destaca-se a introdução da variável de tendência T, já mencionada em seções anteriores. No caso do valor de exportações e importações, destaca-se o uso de medidas alternativas para a atividade econômica, tais como o crédito doméstico para as importações e a soma das importações dos principais países industriais para as exportações;[11] anteriormente, apresentaram-se resultados contendo a produção industrial como medida de atividade econômica tanto para o Brasil como para a economia mundial. Há também uma nova variável *dummy*, que será analisada a seguir.

10 Mesmo no caso dos volumes, a identificação precisa requer hipóteses adicionais *a priori*, tais como as de ofertas infinitamente elásticas.

11 Nas regressões, a medida de crédito doméstico é CD/P, ou seja, empréstimos das autoridades monetárias ao setor privado deflacionados pelo índice de preços por atacado. A soma das importações é $IMPW/PUS$, isto é, a soma das importações em dólares feitas pelos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Japão, deflacionada pelo índice de preços dos Estados Unidos (deflator implícito). Uma lista completa das variáveis aparece na Seção 8.

Para cada uma das variáveis dependentes consideradas até este ponto, incluímos aqui uma regressão adicional:

$$\log MQ = 1,9992 + \underset{(1,50)}{1,4861} \log Y +$$

$$+ \underset{(0,04)}{0,0049}\, T - \underset{(-1,18)}{0,4967} \log \frac{PM}{P_I ER} - \underset{(-0,40)}{0,0283}\, D1 + \underset{(1,79)}{0,3187}\, D$$

$$R^2 = 0,9952 \qquad \bar{R}^2 = 0,9913 \qquad D.\,W. = 1,86$$

$$\log XQ = 2,7553 + \underset{(1,48)}{1,2851} \log YW +$$

$$+ \underset{(1,25)}{0,0455}\, T - \underset{(-1,67)}{0,2868} \log \frac{P_I ER}{PX} - \underset{(-1,03)}{0,0832}\, D1$$

$$R^2 = 0,9813 \qquad \bar{R}^2 = 0,9719 \qquad D.\,W. = 2,74$$

$$\log MV = -0,6023 + \underset{(11,82)}{0,7306} \log \frac{CD}{P} - \underset{(-3,91)}{1,1850} \log \frac{PM}{P_I ER} + \underset{(7,82)}{1,8380} \log PM$$

$$R^2 = 0,9976 \qquad \bar{R}^2 = 0,9969 \qquad D.\,W. = 2,64$$

$$\log XV = -13,0207 + \underset{(5,71)}{1,7715} \log \left(\frac{IMPW}{PUS}\right) - \underset{(-1,27)}{0,5543} \log \frac{P_I ER}{PX} -$$

$$- \underset{(-0,80)}{0,4494} \log PX$$

$$R^2 = 0,9906 \qquad \bar{R}^2 = 0,9879 \qquad D.\,W. = 2,27$$

Com relação à variável de tendência T, sua pouca significância deve certamente ser atribuída à presença de multicolinearidade com as variáveis de atividade econômica. Aparece também a variável *dummy* $D1$ (1968-1974 = 1) em algumas das regressões adicionais, embora com pouca significância. O objetivo era o de captar a po-

lítica de incentivos ao comércio exterior a partir de 1968, valendo frisar que a baixa significância não indica, necessariamente, a inutilidade dos incentivos e parece ser também conseqüência de multicolinearidade com as variáveis de atividade econômica. Finalmente, vale registrar que as variáveis alternativas CD/P e $IMPW/PUS$ têm *performance* tão satisfatória quanto Y ou YW, respectivamente.

2.6 — O *deficit* comercial

A formulação apresentada nas subseções anteriores permite que se obtenha uma especificação para o *deficit* comercial ou, mais precisamente, para $log\ MV - log\ XV$ ou $log\ MV/XV$. Assim, tem-se:

$$log \frac{MV}{XV} = a_0 - b_0 + a_1\ log\ Y - b_1\ log\ YW +$$

$$+ (a_2 + b_2 + 1)\ log \frac{ER \cdot PM}{P} + b_2\ log \frac{PX}{PM} \qquad (10)$$

Observe-se que $a_2 + b_2 + 1 < 0$ se $(-a_2) + (-b_2) > 1$. Esta é naturalmente a conhecida condição de Marshall-Lerner — na forma mais simplificada — para que uma desvalorização cambial (ou uma deflação doméstica ou uma inflação mundial) melhore a balança comercial.[12]

Com base nas estimativas para as quantidades, teríamos: $a_2 + b_2 + 1 = 0{,}0942$ e com base nas estimativas para valores: $a_2 + b_2 + 1 = -1{,}0305$.

Cabe ressaltar que no primeiro caso a soma não é significativamente diferente de zero, embora a estimativa em si seja maior do que zero. De qualquer forma, o resultado do segundo caso é bem

[12] Como deve estar evidente, (10) foi obtido com (7) — (8a) ou, mais corretamente, (7) — (9). Na interpretação (8b) para exportações, a condição Marshall-Lerner não pode ser considerada, já que o coeficiente para a taxa de câmbio seria $a_2 + d_2 + d_3$, que é necessariamente negativo, e poderia ser interpretado, dentro da hipótese do "país pequeno", como a soma da elasticidade-preço da *demanda* por importações com a elasticidade-preço da *oferta* de exportações.

mais forte, e isto já havia sido indicado nas tabelas apresentadas nas seções anteriores.

Ainda a respeito de estimativas da equação (10) derivadas dos resultados para quantidades ou valores, vale enfatizar que as estimativas para b_2 (efeito da relação de trocas) são bem diferentes nos dois grupos, o que já não acontece com relação aos efeitos da atividade econômica interna e externa (a_1 e b_1). Finalmente, deve-se lembrar que, com estimativas derivadas, tem-se a presença, na "constante" $a_0 - b_0$, da variável *dummy* para importações, refletindo o ano atípico de 1974.

Foram feitas algumas estimativas diretas para o *deficit* comercial com base na estrutura teórica das seções anteriores, mas procurando-se reduzir a multicolinearidade e aumentar os graus de liberdade. Por exemplo, as variáveis de atividade economica foram reunidas como Y/YW e as de preços relativos foram reunidas como $(ER/P).(PX/PM)$. Isto certamente implica, na formulação logarítmica, a imposição de restrições. De qualquer maneira, a própria formulação logarítmica teve de ser abandonada em face da presença de valores negativos.

Assim, temos as seguintes estimativas diretas para o *deficit* comercial:

$$MV - XV = 325{,}11 + \underset{(1{,}98)}{1{,}7459} \frac{Y}{YW} - \underset{(-2{,}24)}{677{,}0} (ER/P) \cdot (PX/PM) + \underset{(14{,}87)}{3967{,}8}\, D$$

$$R^2 = 0{,}9917 \qquad \overline{R}^2 = 0{,}9893 \qquad D.W. = 2{,}46$$

$$MV - XV = 1867{,}0 - \underset{(-3{,}44)}{1018{,}0} (ER/P) \cdot (PX/PM) + \underset{(12{,}93)}{4055{,}6}\, D .$$

$$R^2 = 0{,}9862 \qquad \overline{R}^2 = 0{,}9845 \qquad D.W. = 2{,}51$$

São as seguintes as elasticidades-renda e preço do *deficit*, calculadas com base nos coeficientes da primeira regressão e nas médias

das variáveis $MV-XV$ (338,0), Y/YW (516,99) e $(ER/P) . (PX/PM)$ (1,9003):

Elasticidade-Renda: (1,7459) × (516,99) / (338,0) = 2,6705.

Elasticidade-Preço : (— 677) × (1,9003) / (338,0) = — 3,8062.

Certamente, embora apenas com algumas restrições adicionais a teoria possa sugerir que a primeira elasticidade corresponde a $a_1 = b_1$ e a segunda a $a_2 + b_2 + 1$, os resultados obtidos nesta estimação direta para o *deficit* são bem satisfatórios. Basicamente, todos os sinais esperados são verificados, como por exemplo os efeitos favoráveis (negativos) da renda mundial, da taxa cambial e das relações de troca, bem como os desfavoráveis (positivos) da renda interna, dos preços internos e do ano atípico de 1974. Além disso, as elasticidades são bem elevadas. Tais resultados serão comentados novamente ao final deste trabalho.

3 — Exportações e importações — desagregação

Após a análise agregada da seção anterior, vamo-nos concentrar na tentativa de estimação de algumas elasticidades-renda e preço para alguns itens e grupos importantes dentre as importações e as exportações. Como os índices de *Conjuntura Econômica* serviram de fonte básica para os dados de preços e quantidades no comércio exterior, a seleção dos grupos e classes se baseou na classificação daquela publicação mensal. É importante lembrar que, em face da disponibilidade de dados, as regressões nesta seção cobrem o período 1965/73, em contraste com as regressões de outras seções deste artigo, que se referem a 1965/74.

Para a análise que se segue, achamos mais interessante usar a desagregação das importações por destino econômico dos bens e a das exportações por classes e gêneros de indústria. Em face da estrutura de nosso comércio exterior, esta parece ser uma desagregação bastante adequada:

Importações

1) Bens de consumo final (duráveis e não-duráveis)
2) Bens de consumo intermediário (matérias-primas, combustíveis e lubrificantes, fertilizantes, e outros)
3) Bens de capital
4) Petróleo bruto (subcomponente do item 2)

Exportações

1) Geral, exclusive café
2) Indústria extrativa mineral
3) Indústria de transformação
4) Produtos não-industrializados
5) Açúcar (subcomponente do item 4)
6) Café (subcomponente do item 4)

Simbolicamente, os índices de importação são os seguintes: Quantidades = MQi; Preços = PMi; $i = 1, 2, 3, 4$. Os índices de exportação são os seguintes: XQi (quantidades) e PXi (preços); $i = 1, \ldots, 6$.

Vale ressaltar que os itens 1, 2 e 3 das importações representam a totalidade dos componentes dos índices MQ e PM, que já foram analisados e são os índices gerais para o total importado. Da mesma forma, os itens 2, 3 e 4 das exportações representam a totalidade dos componentes dos índices XQ e PX para o total exportado (ou, alternativamente, os itens 1 + 6). Quanto ao item 4 (petróleo) no caso das importações e aos itens 5 e 6 (açúcar e café) no caso das exportações, foram também incluídos por se tratar de importantes produtos nas respectivas pautas.

Com base na esquematização teórica discutida nas seções anteriores, as regressões têm a seguinte estrutura:

$$\log MQi = e_0 + e_1 \log Y + e_2 \log \frac{PMi}{P\ ER} \qquad i = 1, \ldots, 4 \tag{11}$$

$$\log XQi = f_0 + f_1 \log YW + f_2 \log \frac{P/ER}{PXi} \qquad i = 1, \ldots, 6 \tag{12}$$

Supõe-se que as elasticidades-renda (e_1 e f_1) são positivas e que as elasticidades-preço (e_2 e f_2) são negativas.

É importante frisar que, em vista da impossibilidade de se escolher índices setoriais de preços por atacado que fossem adequados para cada um dos dez grupos, optou-se pela utilização do mesmo P (índice geral de preços por atacado) para todos os setores. Neste sentido, vale enfatizar a existência de uma elevada correlação entre os diversos IPA's, o que justifica empiricamente a utilização da variável P em todas as regressões.

Foi considerada também a variável *dummy D1* (1968/73 = 1) — já mencionada anteriormente — para tentar captar efeitos da política de incentivos daquele período sobre alguns setores do comércio exterior. Conforme foi comentado, tal variável não foi significativa ao nível agregado em conseqüência de problemas de severa multicolinearidade, tendo acontecido o mesmo para todos os grupos ou classes considerados na análise desagregada.

A seguir tem-se o quadro resumido das estimativas feitas para os quatro setores de importações e os seis de exportações. Incluem-se também as estimativas agregadas, embora estas sejam para 1965/74, enquanto as desagregadas são para 1965/73:

Importações

Grupos	Elasticidade-Renda	Elasticidade-Preço	R^2	D.W.
Geral	1,4930	— 0,4949	0,9949	1,84
	(27,15)	(— 2,02)		
Bens de consumo final	1,0949	0,2128	0,9213	1,49
	(3,82)	(0,27)		
Bens de consumo intermediário	1,1264	— 0,0234	0,9719	1,98
	(8,79)	(— 0,31)		
Bens de capital	1,9331	— 0,7268	0,9883	2,27
	(13,09)	(— 3,53)		
Petróleo bruto	1,1491	+ 0,6630	0,9766	2,83
	(12,27)	(2,84)		

Exportações

Grupos	Elasticidade-Renda	Elasticidade-Preço	R^2	D.W.
Geral	1,9661	— 0,4109	0,9689	2,57
	(12,24)	(— 2,46)		
Geral, exclusive café	2,4141	— 0,8702	0,9246	1,41
	(6,37)	(— 1,66)		
Indústria extrativa mineral	5,1283	— 2,0429	0,9428	1,57
	(6,13)	(— 2,62)		
Indústria de transformação	2,5297	— 0,6829	0,9454	2,34
	(6,60)	(— 1,83)		
Produtos não-industrializados	1,0102	+ 0,1698	0,9260	2,69
	(8,66)	(1,59)		
Açúcar	1,2126	— 0,9454	0,8483	1,94
	(1,20)	(— 1,86)		
Café	0,4234	+ 0,4188	0,8320	1,90
	(3,38)	(4,05)		

Antes de analisarmos os resultados acima, devemos registrar aqui a famosa lista de Orcutt [13] a respeito do viés para baixo nas estimativas de elasticidades-preço. Há cinco fatores atuando neste sentido: simultaneidade, erros de observação nos índices, agregação, efeitos de curto e longo prazo, e efeitos de tamanho.

No caso do viés gerado pela simultaneidade, ele só não existirá quando as elasticidades de oferta forem suficientemente elevadas. Com relação a erros de observação na variável de preços, Orcutt também mostra econometricamente que existe um viés para zero na elasticidade-preço quando tais erros se verificam. O problema da

[13] Ver Orcutt, *op. cit.*

agregação na análise de elasticidades é complexo e não será discutido aqui. É na questão do *timing* — efeitos de curto e longo prazo — que as observações de Orcutt são particularmente valiosas: elasticidades de curto prazo tendem a ser menores do que as de longo prazo. Além disso, temos o efeito do tamanho, sendo que as elasticidades podem ser maiores para grandes variações de preços (tais como uma desvalorização) do que para pequenas.

Todas estas observações — particularmente as referentes aos problemas de simultaneidade e *timing* — levam-nos, de uma maneira geral, a considerar as estimativas obtidas para as elasticidades-preço como tendo algum viés para baixo. Conseqüentemente, como os resultados obtidos são, mesmo assim, significativos na maioria dos casos, pode-se concluir que o comércio exterior brasileiro responde satisfatoriamente a variações de preços, não havendo motivos para pessimismo com relação a inelasticidades.

Do lado das importações na análise desagregada, podem ser feitas as seguintes ordenações das elasticidades mais altas e mais baixas:

	Renda	*Preço*
Bens de consumo final	Mais baixa	Não-significativa
Bens de consumo intermediário	Intermediária	Não-significativa
Bens de capital	Mais alta	Mais alta

Quanto às exportações, temos as seguintes ordenações:

	Renda	*Preço*
Indústria extrativa mineral	Mais alta	Mais alta
Indústria de transformação	Intermediária	Intermediária
Não-industrializados	Mais baixa	Não-significativa

De uma maneira geral, as estimativas se conformam com resultados que poderiam ser esperados *a priori*. Todas as elasticidades-renda são significativas e positivas. Não é surpresa, por exemplo, a mais baixa elasticidade-renda nas exportações para os produtos não-industrializados e para os seus subcomponentes açúcar e café. Tam-

bém não é surpresa a mais alta elasticidade-renda nas importações para os bens de capital.

Com relação às elasticidades-preço, depois de estarmos prevenidos pelo possível viés para baixo, os resultados parecem aceitáveis. Do lado das exportações, destaque-se a alta elasticidade da indústria de mineração, em contraste com o resultado não-significativo dos produtos não-industrializados. Além disso, dentro dos não-industrializados, o coeficiente para café é significativo porém positivo.[14] Do lado das importações, a relativamente alta elasticidade-preço dos bens de capital compensa de certa maneira a elasticidade nula nos outros setores. Verifica-se também um efeito perverso para o petróleo com relação a preços, embora — é bom frisar — o ano de 1974 não tenha sido incluído nestas regressões desagregadas.

4 — A conta de serviços

São apresentados nesta seção alguns resultados econométricos referentes à conta de serviços do balanço de pagamentos. Mais especificamente, consideram-se os resultados líquidos (despesa menos receita ou *deficit*) das contas de viagens, transportes e rendas de capitais para este exercício quantitativo. Outras contas residuais (seguros, serviços governamentais e outros) não serão analisadas, embora seja comentado também o resultado para o *deficit* global de serviços. Evidentemente, como estamos utilizando resultados líquidos e em face da ausência de uma estrutura teórica sólida, as estimativas abaixo têm de ser encaradas com reservas. Elas se justificam, porém, pelo interesse crescente na realização de previsões a respeito destas contas do balanço de pagamentos.

14 Tal resultado não deve ser visto como paradoxal, mas antes como possível consequência de algum poder de monopólio do País no mercado cafeeiro. Isto faria com que a abordagem aqui utilizada não seja totalmente válida para este produto, já que as quantidades exportadas pelo Brasil certamente afetam o preço internacional, justamente na direção indicada pela regressão. Evidentemente, esta interpretação *ex-post* dos resultados pode ser incorreta. De qualquer forma, o ponto principal é que, em casos como o do café, a hipótese de exogeneidade a respeito de preços deixa de ser válida.

4.1 — Transportes

Faz-se a hipótese de que o *deficit* (despesa menos receita) de transportes se relaciona ao movimento do comércio exterior de bens. A medida deste movimento é feita de duas maneiras, seja pelo total comercial ou $XV + MV$, seja apenas pelo valor das importações MV.

Por trás da hipótese, o que se tem é uma demanda por serviços de transporte que depende basicamente da atividade comercial. Esta demanda se traduz num efeito positivo da atividade comercial sobre o *deficit*, ao passo que seus reflexos atuam mais sobre o lado das despesas. É fato, porém, que à medida que a indústria nacional de transportes responde mais rapidamente aos acréscimos de demanda, o efeito positivo pode ser reduzido. De qualquer modo, neste exercício preliminar, tomou-se a relação entre o *deficit* de transportes e o movimento comercial como linear e com coeficientes constantes.[15]

$$TRANS = -123{,}028 + \underset{(46{,}21)}{0{,}0583}\ (XV + MV)$$

$$R^2 = 0{,}9963 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9963 \qquad D.W. = 2{,}69$$

$$TRANS = -55{,}1016 + \underset{(21{,}16)}{0{,}0925}\ MV$$

$$R^2 = 0{,}9824 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9824 \qquad D.W. = 2{,}36$$

Ambas as estimativas são satisfatórias, sendo mesmo difícil a escolha de uma das duas. Os resultados com $XV + MV$ são ligeiramente mais favoráveis, apesar da maior estatística Durbin-Watson.

15 TRANS corresponde ao *deficit* de transportes com sinal positivo. Deve-se observar que, em princípio, as exportações não geram despesas de transporte em divisas, mas podem implicar recebimentos. Assim, formalmente, os recebimentos é que estão relacionados ao movimento comercial total, e os pagamentos apenas às importações. Em conseqüência, o relacionamento apresentado entre o volume total de transações e o *deficit* é uma simplificação empírica, que parece adequada em face da alta correlação existente entre o movimento comercial e as importações, ou seja, entre $XV + MV$ e MV apenas.

4.2 — Rendas de capitais

As rendas de capitais se subdividem em receitas e despesas de juros, lucros e dividendos. Como os dados mostram nitidamente uma predominância do item juros (72% sobre o *deficit* de rendas de capitais em 1974 ou 84% sobre as despesas naquele mesmo ano), a formulação econométrica se baseou estritamente neste item. Assim, foi feita a hipótese de que a receita de juros se relaciona às reservas internacionais e à taxa de juros externa, enquanto a despesa se liga à dívida bruta e também aos juros externos. Resultou em conseqüência uma formulação simplificada para o *deficit*, na qual este depende da dívida líquida (dívida bruta menos reservas) e dos juros externos. Estas duas variáveis aparecem separadamente e conjuntamente nas regressões para as rendas de capitais.[16]

$$RCAP = -16{,}1309 + \underset{(4{,}55)}{0{,}0695}\ DIVL + \underset{(0{,}45)}{9{,}63}\ JEXT$$

$$R^2 = 0{,}8567 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}8388 \qquad D.W. = 1{,}68$$

$$RCAP = 174{,}645 + \underset{(5{,}24)}{0{,}00562}\ (JEXT \times DIVL)$$

$$R^2 = 0{,}7745 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}7745 \qquad D.W. = 1{,}09$$

As estimativas confirmaram os resultados esperados, com um poder de explicação bastante satisfatório. A segunda equação, onde a dívida líquida é multiplicada pelos juros externos, parece ser mais adequada. Usando-se valores médios para as variáveis dependente e independente, a elasticidade do *deficit* RCAP com relação aos juros da dívida líquida é de $0{,}00562 \times (40280)\ (100{,}9) = 0{,}5647$.

[16] Observe-se que *RCAP* é o *deficit* de rendas de capitais com sinal positivo, *DIVL* a dívida líquida e *JEXT* representa juros externos (eurodólar). Ver também a lista ao final do artigo, sobretudo para a definição da dívida bruta. Ver a próxima seção para o relacionamento d dívida bruta com a conta de capital. Observe-se que utilizamos aqui dívida líquida no período *t* e não no período *t–1*, mas o inverso poderia ser feito sem alterar substancialmente os resultados.

4.3 — Viagens

Procurou-se relacionar o *deficit* das viagens internacionais com as seguintes variáveis: renda doméstica (efeito sobre as despesas), renda mundial (efeito sobre a receita), e preço relativo medido convencionalmente pela relação entre o nível geral de preços no Brasil traduzido em dólares pela taxa de câmbio e o nível de preços externos em dólares medido por um índice de preços dos EUA. Além disso, foi introduzida a variável *dummy* para o período 1968/73, procurando refletir as maiores facilidades de comunicação e de financiamento. Finalmente, como o *deficit* de viagens é medido em termos nominais e todas as variáveis independentes são reais, introduziu-se ainda o índice de preços dos EUA separadamente.[17] Dois resultados se seguem:

$$VIAG = -118{,}50 + \underset{(3{,}51)}{60{,}88}\ D1 - \underset{(-1{,}79)}{65{,}90}\left(\frac{PUS \cdot ER}{P}\right) + \underset{(6{,}04)}{274{,}65}\ PUS$$

$$R^2 = 0{,}9765 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9697 \qquad D.W. = 2{,}90$$

$$VIAG = 66{,}268 + \underset{(4{,}37)}{70{,}83}\ D1 - \underset{(-2{,}49)}{84{,}59}\left(\frac{PUS \cdot ER}{P}\right) - \underset{(-0{,}30)}{58{,}97}\ PUS + \underset{(1{,}70)}{0{,}5900}\ \frac{Y}{YW}$$

$$R^2 = 0{,}9851 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9777 \qquad D.W. = 2{,}83$$

Pode-se observar que o poder de explicação é bastante satisfatório, destacando-se o substancial efeito da variável *dummy* e a confirmação de todos os sinais esperados. Note-se que, para economizar um grau de liberdade, as variáveis de renda entram na regressão na forma Y/YW. O sinal negativo inesperado para o nível de preços dos EUA – PUS – em uma das regressões deve certamente ser atri-

[17] Aqui, *VIAG* corresponde ao *deficit* de viagens internacionais com sinal positivo. Os outros símbolos já foram utilizados em seções anteriores. Ver também a lista de variáveis ao final do artigo.

buído à multicolinearidade com a variável *dummy* e sobretudo com a variável Y/YW. Isto fica evidente já que, quando Y/YW não é incluída, a variável PUS toma o sinal correto. Outro aspecto a destacar é o efeito significativo da taxa cambial sobre os serviços de viagens internacionais.

4.4 — *Deficit* de serviços

Por definição, o *deficit* de serviços SERV é igual a TRANS + + RCAP + VIAG + outros itens residuais. Entre estes outros itens — que representaram em 1974, por exemplo, apenas 11% do *deficit* — estão: seguros, serviços governamentais e outros serviços. Assim, sem especificação da constante da equação, o *deficit* da conta de serviços poderia, por mera adição dos resultados desagregados, ser igualado a $0{,}0583\ XV + MV + 0{,}00562\ (JEXT \times DIVL) + $ $+ 70{,}83\ D1 - 84{,}59\ (PUS \cdot ERP) - 58{,}97\ PUS + 0{,}5900\ \dfrac{Y}{YW}$.

Foram feitas também algumas estimativas diretas deste *deficit* em serviços. Evidentemente, não seria viável a inclusão de todas as variáveis listadas no parágrafo anterior para efeito de teste de significância. Realizaram-se algumas experiências, registrando-se aqui os dois resultados mais interessantes:

$$SERV = 358{,}28 \quad \underset{(-1,49)}{0{,}0590}\ DIVL + \underset{(6,75)}{0{,}1496}\ (XV + MV) -$$

$$- \underset{(-1,63)}{29{,}57}\ JEXT + \underset{(2,04)}{131{,}57}\ D1$$

$$R^2 = 0{,}9932 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9899 \qquad D.W. = 2{,}02$$

$$SERV = 165{,}52 + \underset{(21,83)}{0{,}1170}\ (XV + MV)$$

$$R^2 = 0{,}9835 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9835 \qquad D.W. = 1{,}98$$

Claramente, o efeito da atividade comercial é o mais potente, justificando o elevado R^2. Como este efeito se processa por hipótese pelo item transportes, é interessante ressaltar que se trata de uma

relação eminentemente empírica. Isto porque estamos constatando um relacionamento entre o *deficit* de serviços e o movimento comercial medido por $XV + MV$, mas tal relacionamento não parte necessariamente da análise baseada na formulação de uma demanda por serviços de transporte. Com efeito, à medida que o setor doméstico vá respondendo ao acréscimo da demanda, o *deficit* pode ser reduzido. Em outras palavras, um programa de substituição de importações de serviços de transporte pode certamente quebrar o coeficiente — constante no modelo acima — de 0,12 ou 0,15, que equivale a uma elasticidade de 0,85 ou 1,06, respectivamente. Uma análise superficial dos dados, todavia, não revelou tendência para que estes coeficientes ou elasticidades declinassem entre 1965 e 1974.

De qualquer maneira, como o efeito da dívida líquida sobre o *deficit* de serviços está praticamente fora do controle das autoridades governamentais, parece claro que a redução do *deficit* de serviços está diretamente vinculada à atuação sobre os coeficientes discutidos acima, mediante programas de substituição de importação de serviços de transporte.

5 — A conta de capitais

O *superavit* da conta de capital do balanço de pagamentos (CAP) corresponde aos investimentos estrangeiros líquidos (*INV*) mais os empréstimos e financiamentos (*EF*) menos as amortizações (*AMORT*), além de contas residuais.[18]

O *approach* utilizado para analisar quantitativamente o movimento de capitais compreendeu a realização de estimativas desagregadas para as três principais contas — *INV, EF e AMORT* — bem como a execução de estimativas agregadas para o *superavit* CAP.[19]

[18] Vale observar que estas contas residuais representaram menos de 3% do *superavit* total da conta de capital em 1974, por exemplo.

[19] A análise apresentada aqui é bastante convencional. Ver como referências W. Branson e R. Hill, "Capital Movements in the OECD Area", *in Occasional Studies* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 1971); P. Khouri e M. Porter, "International Capital Flows and Portfolio Equilibrium", *in Journal of Political Economy* (maio-junho de 1974).

5.1 — Investimentos

Para os investimentos estrangeiros líquidos, adotou-se uma formulação simples — certamente inadequada, mas justificada pelos resultados empíricos pouco plausíveis obtidos com esquemas mais sofisticados. Assim, a entrada de investimentos no País em dólares constantes INV/PUS é relacionada simplesmente à evolução do produto real industrial numa forma linear:

$$\frac{INV}{PUS} = -370{,}23 + \underset{(5{,}59)}{1{,}1114}\ Y$$

$$R^2 = 0{,}7962 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}7962 \qquad D.W. = 2{,}19$$

A elasticidade implícita é de $1{,}1111 \times (517{,}75)/205{,}23 = 2{,}8038$. É necessário ao menos registrar aqui as outras variáveis consideradas na análise dos investimentos estrangeiros,[20] mas depois abandonadas: DI, $CRESC$, $(PUS.ER)/P$. Sem dúvida alguma, a análise deste item do balanço de pagamentos não foi satisfatória e tem de ser considerada como preliminar.

5.2 — Empréstimos e financiamentos

Para a análise do item empréstimos e financiamentos, foram considerados três fatores básicos — custo, financiamento comercial e risco. Supõe-se que a demanda por empréstimos depende de uma medida de custo dada pelo diferencial entre juros externos — devidamente ajustados pela desvalorização cambial esperada — e juros internos. Simplificadamente, esta variável de custo medida como

[20] A definição precisa das variáveis listadas a seguir aparece ao final deste artigo. Teoricamente, outra variável que poderia ser considerada seria um diferencial (ou expectativa de) de taxas reais de juros entre o Brasil e o exterior, mas há sérios problemas de medição com relação a tal variável. De qualquer forma, é um fator que deve ser levado em conta em pesquisas futuras sobre investimentos estrangeiros. Para uma análise das relações entre as minidesvalorizações e as taxas de juros, ver A. C. Lemgruber, "O Sistema Cambial Brasileiro e as Taxas Flutuantes", *in Conjuntura Econômica* (maio de 1976).

JEXT + *DEVAL* + *JINT* (ver Seção 8 para lista de variáveis).[21] Outra variável importante na demanda por empréstimos se relaciona à parcela da atividade comercial que é financiada. Para relacionar os capitais ao movimento comercial, utilizaram-se duas alternativas — o *deficit XV* — *MV* ou o valor das importações *MV* — que procuram aproximar, respectivamente, variações ou níveis absolutos de comércio exterior que podem gerar fluxos de capitais. A oferta de empréstimos externos é infinitamente elástica, correspondendo a uma dada taxa de juros externa. Finalmente, há uma medida de risco — o chamado coeficiente de solvência ou dívida líquida/exportações — que funciona como uma *proxy* para o diferencial ou *spread* entre os juros externos efetivamente pagos pelos tomadores brasileiros e os juros externos no mercado de eurodólares, por exemplo. Supõe-se que quanto maior o coeficiente, maior será aquele *spread,* aumentando assim o custo efetivo do financiamento externo.

Além disso, há outras variáveis explicativas adicionais. Incluiu-se uma variável *dummy D1* para o período 1968/73, destinada a captar efeitos da intensa legislação sobre empréstimos externos no período, que correspondem a aumentos ou reduções no diferencial de juros. Foi também considerada uma variável de renda mundial para captar efeitos da atividade econômica internacional no mercado de empréstimos externos, que podem ser positivos, na medida em que estimulam o movimento comercial brasileiro e conseqüentemente a demanda brasileira por empréstimos externos, ou negativos na medida em que estimulam a demanda por parte de competidores pelos recursos disponíveis no mercado.

Os efeitos esperados sobre os empréstimos externos[22] são os seguintes: *DEVAL* + *JEXT* — *JINT* — ; (*MV* — *XV*) /*PUS* + ;

21 Para uma discussão detalhada sobre fluxos e estoques, níveis e variações, relacionada aos movimentos de capitais, ver W Branson e R. Hill, *op. cit.* Apesar da elaborada discussão de Branson e Hill, vamos manter neste exercício o *approach* tradicional, relacionando fluxos de capitais a *níveis* de juros. Futuramente, vale testar a teoria daqueles autores — baseada na teoria de *portfolio* de Markovitz (*Portfolio Selection,* Cowles Foundation, New Haven, 1959) — de que *variações* nos juros determinam os fluxos de capitais.

22 A maioria das variáveis listadas a seguir já foi discutida em seções anteriores. Para uma definição precisa dos símbolos e variáveis, ver lista ao final do artigo.

$DIVL/XV$ (–); DI (?); YW (?). Vale ressaltar o efeito negativo da variação cambial ($DEVAL$), em contraste com o efeito positivo do *nível* da taxa cambial sobre a conta comercial.

Problemas de multicolinearidade motivaram a consideração de duas equações alternativas:

$$\frac{EF}{PUS} = 7501,1 - \underset{(-1,62)}{946,14}\ DI + \underset{(0,82)}{13,74}\ (DEVAL + JEXT -$$

$$- JINT) + \underset{(2,31)}{0,5109} \left(\frac{MV - XV}{PUS} \right) + \underset{(3,78)}{9937,4}\ YW$$

$$R^2 = 0,9362 \qquad \bar{R}^2 = 0,9043 \qquad D.\ W. = 1,82$$

$$\frac{EF}{PUS} = 1036,6 + \underset{(0,54)}{253,48}\ DI - \underset{(-0,86)}{693,75}\ \frac{DIVL}{XV} + \underset{(5,47)}{0,5768}\ \frac{MV}{PUS} -$$

$$- \underset{(-0,31)}{5,5073}\ (DEVAL + JEXT - JINT)$$

$$R^2 = 0,9155 \qquad \bar{R}^2 = 0,8733 \qquad D.\ W. = 1,78$$

Os resultados não são inteiramente satisfatórios, verificando-se, por exemplo, sinal inesperado e/ou baixa significância para a *dummy* e para o diferencial de juros. Por outro lado, fica bastante nítida a estreita correlação entre o *deficit* em conta-corrente e a entrada de capitais de empréstimo.

Não se deve retirar deste exercício a conclusão de que o movimento de capitais de empréstimo é insensível ao diferencial de juros. É mais correto supor-se que os dados utilizados não foram capazes de medir corretamente o efeito-preço na demanda por empréstimos externos por diversas razões, entre estas a dificuldade de se medir expectativas de desvalorização e a possibilidade de que existam *lags* naquele efeito. É possível que a execução de exercício semelhante com dados trimestrais, por exemplo, produza resultados mais satisfatórios. Voltaremos a falar sobre isto na próxima Subseção 4.

5.3 — Amortizações

A estimativa para as amortizações (médio e longo prazo) é extremamente simplificada, estabelecendo-se uma relação linear entre as amortizações em dólares constantes e a dívida bruta em dólares constantes.

$$\frac{AMORT}{PUS} = 14{,}4862 + \underset{(13{,}12)}{0{,}1161} \frac{DIV}{PUS}$$

$$R^2 = 0{,}9556 \qquad \bar{R}^2 = 0{,}9556 \qquad D.W. = 1{,}88$$

Evidentemente, estamos diante de uma tentativa de aproximação do processo de amortização da dívida. É certo que uma política de administração do perfil da dívida externa pode reduzir a relação $AMORT/DIV$ e, conseqüentemente, o coeficiente 0,1161. Além disso, poderíamos ter usado a dívida no período anterior em lugar de DIV. De qualquer modo, os resultados são satisfatórios, correspondendo a uma elasticidade de $0{,}9752 = 0{,}1161 \times (4942{,}7) / (588{,}42)$. O que temos, na verdade, é uma relação média, sugerindo que 11.6% da dívida costumam ser amortizados anualmente. Futuramente, pode-se pensar em um modelo mais sofisticado, que permita variação no coeficiente da regressão para refletir a melhoria no "perfil" da dívida externa.

5.4 — A conta de capital

O *superavit* da conta de capital do balanço de pagamentos (CAP) corresponde a $INV + EF - AMORT$, além de contas residuais. Se fôssemos analisar o *superavit* da conta de capitais agregando os resultados obtidos anteriormente, teríamos:

$$\frac{CAP}{PUS} = Constante + 1{,}1114\ Y - 0{,}1161 \frac{DIV}{PUS} - 946{,}14\ D1 +$$

$$+ 13{,}74\ (DEVAL + JEXT - JINT) + 0{,}5109 \left(\frac{MV - XV}{PUS}\right) +$$

$$+ 9937{,}4\ YW$$

Com base na equação alternativa para *EF*, teríamos:

$$\frac{CAP}{PUS} = Constante + 1,1114\,Y - 0,1161\,\frac{DIV}{PUS} + 253,48\,D1 -$$

$$-693,75\,\frac{DIVL}{XV} + 0,5768\,\frac{MV}{PUS} - 5,5073\,(DEVAL + JEXT - JINT)$$

Como nas seções anteriores, porém, foram feitas também estimativas diretas para o *superavit*, utilizando as principais variáveis que aparecem nas equações acima. Novamente, a severa multicolinearidade forçou a eliminação de algumas variáveis. Alguns resultados agregados são apresentados a seguir:

$$\frac{CAP}{PUS} = -517,41 + \underset{(1,81)}{554,91}\,D1 + \underset{(6,96)}{0,5217}\,\frac{MV}{PUS}$$

$$R^2 = 0,9234 \qquad \bar{R}^2 = 0,9138 \qquad D.W. = 1,70$$

$$\frac{CAP}{PUS} = 533,083 + \underset{(1,08)}{400,97}\,D1 - \underset{(-0,17)}{2,2976}\,(DEVAL + JEXT - JINT) -$$

$$-\underset{(-0,90)}{571,14}\,\frac{DIVL}{XV} + \underset{(6,07)}{0,5061}\,\frac{MV}{PUS}$$

$$R^2 = 0,9350 \qquad \bar{R}^2 = 0,9025 \qquad D.W. = 1,83$$

A variável de custo — diferencial de juros ajustado pela desvalorização — aparece numa das equações apenas para efeito de registro do resultado, mas — como nas estimativas para *EF* — o seu coeficiente não é significativo. De qualquer modo, vale lembrar novamente que, em face das dificuldades de medição desta variável e também por causa dos juros implícitos na legislação do período, tal resultado sugere não uma rejeição da sensibilidade dos capitais aos juros, mas antes a necessidade de pesquisa mais minuciosa sobre o assunto, inclusive com dados trimestrais. Ainda a este respeito, é interessante observar que a variável *dummy D1*, ao aparecer aqui com sinal positivo a um valor de *t* maior do que *1*, pode estar representando justamente o efeito favorável da legislação de incentivos

aos empréstimos externos no período. Como se sabe, são três os principais instrumentos da legislação, correspondendo no fundo a reduções ou acréscimos no diferencial de juros: prazos dos empréstimos, depósitos compulsórios, e imposto de renda.

De qualquer modo, ainda sobre as estimativas diretas agregadas pode-se dizer com alguma segurança que a principal informação dada pelos resultados acima é que a conta de capital está realmente vinculada à conta comercial — como sugerem os efeitos claramente significativos de MV/PUS.

6 — Algumas implicações

Como este estudo já está um pouco longo, parece ser mais interessante evitar uma análise quantitativa minuciosa das previsões e simulações que certamente podem ser feitas a partir dos resultados apresentados nas seções anteriores. Ao contrário, vamo-nos restringir nesta seção à discussão verbal das principais implicações daqueles resultados econométricos.

Há duas razões suficientes para que a discussão que se segue seja concentrada na balança comercial. A primeira é que os resultados econométricos são mais satisfatórios para a conta comercial, em contraste com os números para a conta de serviços e de capitais, cuja análise quantitativa (ver Seções 4 e 5) deve ser considerada como extremamente preliminar. A segunda é que, efetivamente, verificou-se haver uma estreita vinculação entre as contas de serviços e de capitais e a conta comercial. Assim, o principal determinante da evolução do *deficit* de serviços parece ser realmente o movimento comercial medido por $XV + MV$. Como um parênteses, note-se aí a rigidez do *deficit* de serviços — pelo menos a curto prazo — que tende a aumentar simplesmente em função do acréscimo no movimento do comércio exterior. Também na conta de capital, o principal determinante parece ser também a variável comercial, registrando talvez o caráter até certo ponto residual daquela conta (*deficit* em conta-corrente mais variação nas reservas internacionais).

Com relação à balança comercial, a principal implicação corresponde à verificação empírica feita nas Seções 2 e 3 de que efetivamente o *deficit* comercial depende das variáveis sugeridas pela teoria econômica convencional do comércio internacional. Mais especificamente, constataram-se os efeitos favoráveis (negativos) sobre o *deficit* da expansão da renda mundial, da desvalorização cambial e da melhoria das relações de troca, bem como os efeitos desfavoráveis (positivos) da expansão de renda interna, da inflação doméstica e do ano atípico de 1974 (e talvez de 1975, se este ano pudesse ter sido incluído).

Mais importante ainda foram as altas elasticidades-renda e preço encontradas na análise da balança comercial. Por exemplo, na estimativa direta feita para a balança comercial, encontrou-se uma elasticidade-renda de 2,7 e uma elasticidade-preço de − 3,8. Isto significa — com base na forma em que as variáveis entram naquela regressão — que *ceteris paribus* um diferencial negativo de crescimento entre o Brasil e os países industriais de 10% melhora o *deficit* de 27%, e uma desvalorização cambial real de 10%, com relação constante de trocas, melhora o *deficit* de 38%.

Estas verificações empíricas são importantes, principalmente quando consideramos a necessidade de se reduzir o *deficit* comercial verificado em 1974/75, para evitar tendências explosivas na relação dívida líquida/exportações, por exemplo.

Com efeito, o aumento da dívida externa líquida (dívida bruta menos reservas) é, por identidade aritmética, igual ao *deficit* da conta-corrente (comercial mais serviços) menos investimentos estrangeiros líquidos, desprezando-se algumas pequenas contas como transferências. Em face da rigidez do *deficit* de serviços — já comentada — e do nível insuficiente dos investimentos estrangeiros, é evidente que a principal variável determinante do crescimento da dívida externa líquida é o *deficit* comercial.

Em termos relativos, o sério problema de balanço de pagamentos a partir de 1974 pode ser resumido pelo impressionante salto verificado na proporção *deficit* comercial/exportações ou *deficit* comercial/PIB. Com mais alguma generalidade, em termos da *conta-corrente* como um todo, tais proporções passaram de cerca de 30 e

1,5%, respectivamente, na média 1968/73, para cerca 85 e 6,5% em 1974/75.

Sabe-se [23] que a relação dívida líquida/exportações tende, a longo prazo, a ser igual à proporção "aumento da dívida líquida/exportações" (ou, simplificadamente, *deficit*/exportações) dividida pela taxa de crescimento das exportações. O mesmo é logicamente válido para a relação dívida/PIB. Evidentemente, os resultados de 1974/75 produziriam — se prosseguissem indefinidamente — uma relação dívida/exportações de longo prazo extremamente insatisfatória. Pior ainda seria se aquelas proporções mantivessem uma tendência ascendente para os próximos anos.

A estratégia ótima parece ser a de fazer inicialmente com que a proporção *deficit* em conta-corrente/exportações (ou *deficit* comercial/exportações) decresça de novo para os níveis normais de 1968/73. A proporção $(MV - XV)/XV$ tem a seguinte taxa de crescimento (%) aproximada: [24]

$$\frac{MV}{MV-XV}(MV\%-XV\%), \text{ já que } (MV-XV)\% \cong$$

$$\cong \frac{MV}{MV-XV}MV\% - \frac{XV}{MV-XV}XV\%.$$

Logicamente, o decréscimo da proporção ocorre na medida em que a taxa de crescimento das exportações é superior à das importações. Quanto maior o diferencial de taxas de crescimento, tanto mais rapidamente declinará aquela proporção. Depois que aquela proporção retornar aos níveis normais de 1968/73, então as taxas de crescimento de exportações e importações poderão voltar a ser aproximadamente iguais. Quando estas taxas são iguais, a proporção *deficit*/exportações permanece constante. Com uma proporção

23 Ver, por exemplo, W. Branson, *Macroeconomic Theory and Policy* (New York: Harper and Row, 1972) e também "Dívida Externa Brasileira — Algumas Considerações", *in Conjuntura Econômica* (abril de 1976).

24 Observe-se que $MV\%$ representa a taxa de crescimento das importações, $XV\%$ simboliza o crescimento das exportações e, finalmente, $(MV-XV)\%$ está representando a taxa de crescimento do *deficit*. Certamente, estamos tratando aqui de valores em dólares correntes.

deficit em conta-corrente exportações da ordem de 20%, e uma taxa de crescimento de longo prazo para s exportações de 10%, a relação dívida líquida exportações tenderá para 2, sem nenhuma tendência explosiva.

Os resultados empíricos apresentados neste trabalho sugerem que políticas de contenção da demanda agregada e de ajustamentos cambiais são perfeitamente capazes de restabelecer relações *deficit* exportações e *deficit* PIB normais. Por outro lado, está fora do escopo deste artigo analisar todos os custos e benefícios de tais políticas, que certamente poderiam incluir um tratamento de choque acompanhado de uma maxidesvalorização cambial.

7 — Sumário e conclusões

Procurou-se apresentar neste trabalho uma análise quantitativa das principais contas do balanço de pagamentos do Brasil, mediante estimação econométrica por regressões com mínimos quadrados comuns. Foram utilizados dados anuais para o período 1965/74, em geral.

Na Seção 2 é analisada a balança comercial, considerando-se o volume de importações e exportações globais, bem como o valor em dólares de importações e exportações. Há também estimativas diretas para o *deficit* da balança comercial em dólares. Uma análise relativamente desagregada (quatro grupos para importações e seis para exportações) da conta comercial aparece na Seção 3. De uma maneira geral, as estimativas não rejeitam a hipótese de que a conta comercial brasileira responde convencionalmente aos efeitos de renda e de preços.

Os principais itens da conta de serviços — transportes, viagens e rendas de capitais — são discutidos na Seção 4. Apesar do caráter preliminar dos resultados, verifica-se nitidamente uma estreita correlação entre a conta de serviços e o movimento comercial, principalmente em face da importância do item transportes naquela conta. Na Seção 5 são estudados os principais itens da conta de capitais — investimentos, empréstimos e amortizações. Os resultados não são total-

mente satisfatórios, destacando-se, porém, a estreita vinculação com a conta comercial.

Algumas implicações dos resultados econométricos estão na Seção 6. Basicamente, este estudo não rejeita a hipótese de que exportações e importações — e conseqüentemente o *deficit* comercial — são afetados por variáveis de renda (renda interna e renda mundial) e por variáveis de preço (preço interno, preço mundial e taxa de câmbio). Como há evidência de que todo o balanço de pagamentos está de certo modo vinculado à conta comercial, a mais importante implicação para efeito de política econômica, a ser tirada deste exercício, é a confirmação de que políticas monetárias e fiscais de demanda agregada, bem como políticas cambiais, podem melhorar a situação do balanço de pagamentos. Além disso, a variável exógena fora do controle das autoridades — renda mundial — deverá certamente apresentar evolução favorável para as exportações brasileiras nos próximos anos. Mas fica evidente que os efeitos favoráveis terão de ser complementados necessariamente pela atuação das autoridades sobre a variável de renda interna e sobre a variável de preço relativo, por intermédio de ajustamentos cambiais.

8 — Apêndice — lista de símbolos e variáveis

MV — Valor das importações FOB, milhões de dólares.

XV — Valor das exportações FOB, milhões de dólares.

Y — Índice de Produto Real — Indústria, 1949 = 100.

YW — Índice de Produto Real Mundial (Indústria), 1970 = 1 (ver nota abaixo).

ER — Taxa cambial, Cr$/US$, média anual.

P — Índice de preços por atacado (col. 12 — *Conjuntura Econômica*), média anual, 1965/67 = 1.

XP — Geral — Preços de exportação (col. 141 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XP1 — Geral, exclusive café — Preços de exportação (col. 142 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XP2 Indústria Extrativa Mineral — Preços de exportação (col. 143 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XP3 Ind. de Transformação — Preço de exportação (col. 144 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XP4 Não-Industrializados — Preços de exportação (col. 153 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XP5 Açúcar (col. 234 — *Conjuntura Econômica*) — Preços de exportação, 1970 = 100.

XP6 Café (col. 232 — *Conjuntura Econômica*) — Preços de exportação, 1970 = 100.

MP Geral — Preços de importação (col. 166 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

MP1 Bens de consumo final — Preços de importação (col 167 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

MP2 Bens de consumo intermediário — Preços de importação (col. 170 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

MP3 Bens de capital — Preços de importação (col. 174 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

MP4 Petróleo bruto — Preços de importação (col. 214 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

D Variável *dummy*, 1974 = 1, 1965/73 = 0.

IMPW Importações mundiais, milhões de dólares (ver nota abaixo).

PUS Índice Deflator do PNB implícito EUA, 1958 = 1.

CD Crédito Domestico, Empréstimos das Autoridades Monetárias ao Setor Privado, Cr$ milhões.

XQ Geral — Quantidade exportada (col. 128 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XQ1 Geral, exclusive café — Quantidade exportada (col. 129 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XQ2 Ind Extrativa Mineral — Quantidade exportada (col. 130 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XQ3 Ind. Transformação — Quantidade exportada (col. 131 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.

XQ4	Não-industrializados — Quantidade exportada (col. 140 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
XQ5	Açúcar — Quantidade exportada (col. 228 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
XQ6	Café — Quantidade exportada (col. 226 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
MQ	Geral — Quantidade importada (col. 154 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
MQ1	Bens de consumo final — Quantidade importada (col. 155 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
MQ2	Bens de consumo intermediário — Quantidade importada (col. 158 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
MQ3	Bens de capital — Quantidade importada (col. 162 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
MQ4	Petróleo bruto — Quantidade importada (col. 202 — *Conjuntura Econômica*), 1970 = 100.
SERV	*Deficit* da conta de serviços (com sinal positivo), milhões de dólares.
DIVL	DIV — RES, dívida líquida.
DIV	Dívida bruta, milhões de dólares (ver nota abaixo).
RES	Reservas internacionais, milhões de dólares.
JEXT	Juros externos, médias anuais — Eurodólar Londres — 3 meses, % ao ano.
JINT	Juros internos, Letras de câmbio — dezembro, % ao ano.
DEVAL	Variação percentual anual na média anual da taxa de câmbio ER.
D1	Variável *Dummy*, 1968/74 = 1, 1965/67 = 0.
RCAP	*Deficit* de rendas de capitais (juros, lucros, dividendos) (com sinal positivo), milhões de dólares.
VIAG	*Deficit* de viagens internacionais (com sinal positivo), milhões de dólares.
TRANS	*Deficit* de transportes (fretes mais outros) (com sinal positivo), milhões de dólares.

CAP Superavit da conta de capitais, milhões de dólares.

INV Investimentos Estrangeiros líquidos, milhões de dólares.

EF Empréstimos e Financiamentos (médio e longo prazo mais empréstimos líquidos de curto prazo), milhões de dólares.

AMORT Amortizações (médio e longo prazo), milhões de dólares.

Notas:

1) *Cálculo de YW:* Média ponderada da produção industrial (Alemanha, Japão, Reino Unido e Estados Unidos) com pesos 1/6, 1/6, 1/6 e 1/2. A participação destes quatro países no comércio exterior brasileiro é da ordem de 45% (1974, exportações mais importações). A participação dos EUA foi de cerca de 22% e dos outros três de 23%, daí os pesos utilizados.

2) *Cálculo de IMPW:* Soma das importações CIF da Alemanha, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

3) *Cálculo de DIV:* Série construída com base na aproximação Δ DIV = EF — AMORT, partindo do valor publicado em 1973 para a dívida bruta.

Fontes dos Dados Brutos:

Conjuntura Econômica; Boletim do Banco Central; Banco do Brasil — CACEX; *International Financial Statistics; Federal Reserve Bank of St. Louis.*

Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70 *

Regis Bonelli **
Pedro S. Malan **

1 — Introdução

O desequilíbrio no balanço de pagamentos e o recrudescimento do processo inflacionário, suas causas, conseqüências e alternativas de política econômica têm dominado boa parte da controvérsia recente sobre problemas econômicos no Brasil. Hoje, como no passado, a maioria dos economistas continua interpretando esses dois problemas — recorrentes na experiência brasileira de desenvolvimento — em termos das conseqüências de maior ou menor "eficiência" na gestão da política econômica de curto prazo (monetária, fiscal, salarial e comercial). Desequilíbrios estruturais pelo lado da oferta, desenvolvimentos cíclicos de caráter endógeno e relações com uma situação internacional em mutação têm sido escassamente integrados — ainda que tentativamente — nas análises de desequilíbrios de curto prazo, e nas sugestões de política avançadas para discussão. Não temos a pretensão de preencher o vácuo com estas notas, apenas a de estimular esforços de reflexão e pesquisa nessa direção.

Este artigo tem por objetivo retomar alguns dos pontos centrais apresentados em documento anterior [1] e examinar o papel do setor

* Este artigo está baseado em dados preliminares de projeto em andamento no INPES sobre o tema *Industrialização e Setor Externo*. Os autores agradecem a colaboração de Luís Arruda Villela na elaboração deste trabalho.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

[1] Ver P. S. Malan, "Notas sobre o Problema Recente do Balanço de Pagamentos" (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, dezembro de 1974), mimeo.

industrial tanto no processo recente de crescimento quanto em algumas alternativas de política que agora se esboçam. O reexame destas questões se faz necessário à luz dos dados sobre a desaceleração da economia e extensão do desequilíbrio do balanço de pagamentos em 1975 que indicaram: (a) uma queda da taxa de crescimento do produto real a cerca da metade da taxa média experimentada nos últimos anos; (b) um *deficit* no balanço de pagamentos em conta-corrente aproximadamente da mesma magnitude que o de 1974 (US$ 7 bilhões) e que representa, de novo, a maior proporção do PIB dentre as observadas internacionalmente; (c) uma taxa de aumento de preços da ordem de 29% em 1975, um pouco menor que os 34% de 1974 mas, ainda assim, bem superior à média observada no período de aceleração 1967/73 (20% ao ano);[2] (d) para uma desaceleração do crescimento industrial em 1975 a uma taxa cerca de um quarto da observada no período de *boom* industrial.[3]

A par disto, é necessário ainda examinar as possíveis implicações das recentes medidas governamentais com vistas à correção dos desequilíbrios no balanço de pagamentos. Referimo-nos aqui, especificamente: (a) àquelas anunciadas no discurso presidencial de 9/10/1975, destinadas a procurar encaminhar uma solução de longo prazo para o problema do petróleo e, simultaneamente, a tentar estimular, a curto prazo, novos ingressos de capitais externos de risco e empréstimo via opção por contratos de serviço para exploração de petróleo em cláusula de risco; e, principalmente, (b) às medidas contempladas pelo "pacote" de Decretos e Resoluções de 3/12/1975, ações estas voltadas para um rigoroso — e pouco seletivo — controle das importações em 1976 e no período seguinte.

O corolário dessas observações é a necessidade de substanciais revisões de algumas das expectativas excessivamente otimistas do II PND para o restante da década de 70, como por exemplo:

2 Conforme dados de dezembro de cada ano do Índice Geral de Preços, col. 1, de *Conjuntura Econômica*.

3 Para 1976, estes problemas continuam presentes: as estimativas são de que o *deficit* do balanço de pagamentos em conta-corrente deve superar os US$ 5,0 bilhões, a taxa de inflação deve chegar aos 40% e a taxa de crescimento do produto real na indústria deve ficar em torno da metade da taxa média observada entre 1967 e 1973.

(a) taxas médias de crescimento (indicativas) do produto real de 10% ao ano até 1979; (b) uma taxa (implícita) da inflação esperada da ordem de 15% em 1975; (c) taxas médias de crescimento das importações e exportações da ordem de 20% ao ano até 1979.[4]

Nosso propósito explícito, portanto, é tão-somente tentar contribuir para uma compreensão mais adequada acerca de como chegamos à problemática atual, levantar algumas implicações sobre o que recentemente se fez — base necessária para discutir o que fazer em futuro próximo — bem como alertar para determinados riscos, limitações e incertezas associadas a caminhos alternativos de expansão futura.

A parte principal deste artigo está organizada em duas seções que, com suas respectivas subdivisões, procuram abordar duas facetas específicas da situação econômica em meados da década de 70, bem como suas inter-relações. Assim é que a Seção 2 procura tratar, brevemente e a nível agregado, de duas questões que, a nosso ver, ainda estão por merecer tratamento adequado: a da *interpretação* do processo pelo qual se chegou à situação atual e a das *alternativas* de política econômica, algumas ainda em aberto, para lidar com os necessários reajustes nos níveis e nas estruturas de produção, preços e dispêndio.

Na Seção 3 procuramos levantar para discussão alguns problemas mais específicos do setor industrial nesta fase de transição com redefinição da estrutura produtiva — entendida esta como incluindo a nova etapa de substituição de importações pela qual se diz dever passar a economia brasileira. Em particular, sugerimos que não devem ser perdidas de vista as raízes endógenas do período atual de dificuldades e que estas podem ser estudadas de diversos ângulos, dos quais os lados da demanda — via efeitos da política econômica fortemente expansionista do período 1967/73 — e o da oferta — pelo desempenho cíclico do setor industrial associado às variações na geração de capacidade de produção e na produção efetiva — constituem dois dentre os mais relevantes. Procuramos também, de

[4] Isto implicaria, aliás, a manutenção do substancial *deficit* de 1974, de certa forma previsível à época de elaboração do Plano. Ver Projeto do II PND, p. 23, e Quadro I, p. 67.

outra parte, levantar algumas implicações, quanto ao desempenho da economia, originadas na existência de capital estrangeiro no montante atualmente empregado no Brasil.[5] Aqui, em particular, discute-se a viabilidade da substituição de importações em bens de capital após analisar o papel das importações no processo recente de crescimento.

Embora alguns dos dados apresentados neste trabalho tenham caráter preliminar, representando resultados parciais de trabalho em andamento, temos a esperança de que possam servir para ilustrar alguns dos pontos sugeridos, ao passo que reconhecemos amplamente o tom especulativo, e por vezes polêmico, dos argumentos desenvolvidos.

2 — O desequilíbrio no balanço de pagamentos e a política econômica

Por dois anos consecutivos, o Brasil obteve as maiores relações *deficit* no Balanço de Pagamentos em conta-corrente/PIB observadas internacionalmente. Em outras palavras, em 1974 e 1975 a sociedade brasileira consumiu e/ou investiu a preços correntes cerca de 7-8% a mais que sua capacidade doméstica de produção, financiando este excesso de dispêndio em parte através de novos empréstimos externos, parte através da redução de suas reservas internacionais em cerca de 2 bilhões de dólares. Obviamente, há um claro limite à continuidade deste processo de financiamento,[6] particularmente quando a dívida externa previamente assumida e o custo de seu

[5] Sua participação relativa no total industrial, aliás, aumentou substancialmente desde meados dos anos 60 até os nossos dias. Ver Subseção 3.4.

[6] "... there is no substitute, even in the short-run, for an effective limitation of expenditure to the level of the goods and services available from full employment output plus the maximum import surplus that we can afford after allowing for a temporary run-down of reserves". Ver T. W. Swan, "Longer Run Problems of the Balance of Payments", *in* R. Caves e H. Johnson (eds.), *AEA Readings in International Economics* (Richard Irwin, 1968), p. 460. No Brasil, a questão é um pouco mais complexa, dado que a composição do dispêndio é quase tão importante quanto variações no seu nível.

serviço já vinham absorvendo parcela significativa das receitas de exportação (em 1975, cerca de 41%).[7]

Infelizmente, a situação delicada por que vem passando a economia desde 1973/74, agravada em 1975 com a repetição do desequilíbrio do balanço de pagamentos, inflação ainda em torno de 30% e taxa de crescimento real da ordem da metade da média dos últimos anos, foi interpretada, até muito recentemente, como um problema meramente conjuntural de balanço de pagamentos, derivado de perturbações exógenas associadas basicamente aos efeitos diretos e indiretos da decisão da OPEP de quadruplicar os preços do petróleo em fins de 1973. É este tipo de interpretação, sua ótica e suas implicações que comentamos brevemente em seguida.

2.1 — O diagnóstico

Resumindo bastante os argumentos apresentados em outras ocasiões,[8] a interpretação corrente, à época, acerca das dificuldades pelas quais passava — e ainda passa — a economia brasileira, bem como acerca de suas origens, nos parecia insatisfatória porquanto: (a) escassa atenção foi dedicada à evolução da economia internacional nos anos anteriores, como se antes da decisão da OPEP não houvessem ocorrido desenvolvimentos relevantes e/ou como se o excepcional desempenho da economia brasileira entre 1968 e 1973 se devesse exclusivamente a uma condução eficiente de política econômica, e não também à conjunção de uma fase de recuperação cíclica da economia brasileira com uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável. É verdade que as exportações brasileiras cresceram a uma taxa média anual extremamente elevada entre 1968 e 1973 (27% ao ano) e que, obviamente, a política de minidesvalorizações, os incentivos e a desburocratização cumpriram um papel importante neste feito; mas deve ser lembrado que as exportações mundiais no mes-

[7] Ver Tabela 1 para os dados relevantes.

[8] Ver Malan, *op. cit.*; J. Wells, "Eurodollars, Foreign Debt and the Brazilian Boom", Working Paper n.º 13 (University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, outubro de 1973); M. P. Abreu e P. Malan, "Notas sobre o PND-II" (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, outubro de 1974).

TABELA 1

Balanço de pagamentos: 1968-75 — resumo das principais contas

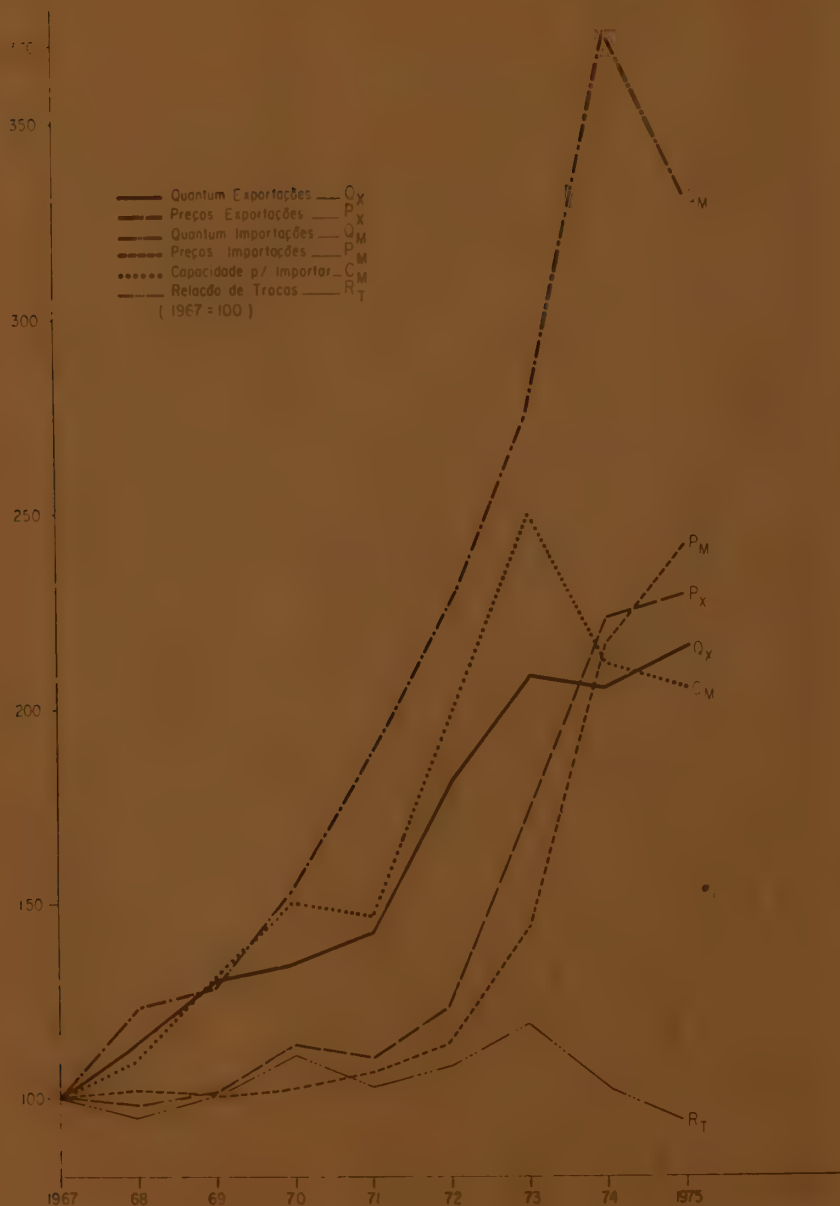
		1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
I	Balança Comercial	+ 26	+ 318	+ 232	341	241	+ 7	4 684	3 511
	Exportação (FOB)	+1 881	+2 311	+2 739	+2 904	+3 991	+6 199	+ 7 951	+ 8 655
	Importações (FOB)................	**—1 855**	**—1 903**	**—2 507**	**—3 245**	**—4 235**	**—6 192**	**—12 635**	**—12 169**
II	Balança de Serviços	556	630	815	980	1 250	1 722	2 463	3 450
	Serviços Não-Fatores..............	**— 256**	**— 299**	**— 397**	**— 490**	**— 649**	**— 965**	**— 1 490**	**— 1 637**
	Serviços Fatores..................	**— 300**	**— 331**	**— 418**	**— 490**	**— 601**	**— 757**	**— 973**	**— 1 813**
	Despesa (Bruta) com Juros	(156)	(204)	(284)	(344)	(489)	(835)	(1 355)	(1 776)
III	*Deficit* em Conta-Corrente (I+II)	530	312	583	1 321	1 494	1 715	7 147	6 964
IV.	Conta de Capital	+ 541	+ 871	+1 015	+1 846	+3 492	+3 512	+ 6 235	+ 5 912
	Investimento Direto........	**+ 61**	**+ 177**	**+ 132**	**+ 168**	**+ 318**	**+ 940**	**+ 887**	**+ 877**
	Empréstimos e Financiamentos	+ 583	+1 023	+1 423	+2 037	+4 299	+4 495	+ 6 886	+ 5 177
	Amortizações	484	492	672	850	1 202	1 672	1 940	2 088
	Capitais de Curto Prazo	+ 381	+ 164	+ 122	+ 491	+ 77	251	+ 402	+ 1 946
V.	Saldo Global* (III + IV) ..	+ 32	+ 549	+ 545	+ 530	+2 439	+2 179	938	1 052

FONTE: Banco Central do Brasil; para 1975, estimativas preliminares.

* Não é exatamente igual à soma algébrica de III e IV devido ao item "Erros e Omissões".

mo período também cresceram a taxas extremamente elevadas (19,6% ao ano). É também sabido que a taxa média de crescimento real dos países da OECD em 1972 e 1973 foi da ordem de 6% ao ano, uma taxa elevada em termos históricos e que beneficiou consideravelmente as exportações brasileiras via efeito-renda. Quanto aos preços, os termos de intercâmbio evoluíram de maneira amplamente favorável ao Brasil, tendo os preços externos de produtos agrícolas de exportação brasileira quase dobrado entre 1968 e 1974, permitindo que o Brasil multiplicasse por 2,5 vezes sua capacidade para importar entre 1967 e 1973. (Ver Figura 1); (b) sobreenfatizava a contribuição dos gastos com petróleo para o desequilíbrio do balanço de pagamentos em 1974 e 1975, o que levou a uma percepção tardia da importância que assumiram as importações de bens de capital, matérias-primas básicas e produtos siderúrgicos, importância esta derivada de uma política de elevação do dispêndio agregado muito acima da capacidade doméstica de produção. Este fenômeno ocorreu já em 1973, ano sob certo sentido tão "atípico" quanto os seguintes, e se expressou principalmente através de uma elevação na taxa de inflação (que já neste ano teria sido superior aos 15% oficiais, não fora o controle sobre certos índices de preços) e em um crescimento das importações de 46,3% sobre 1972 — 23,6% para bens de capital, 61,5% para matérias-primas, 54,3% para bens de consumo e 73,1% para petróleo (ver Tabela 2); (c) minimizava a importância crescente que a conta de capital e o serviço da dívida externa assumiram para a economia brasileira como resultado de uma política de *growth cum debt* seguida ao limite permitido por uma situação favorável no mercado internacional de capitais. Nunca será demais ressaltar que o Brasil só pôde recorrer com a intensidade observada ao endividamento externo porque a liquidez internacional cresceu em 4 anos (entre 1969 e 1973) a uma taxa média anual de *24% ao ano*, enquanto a média anual para os 20 anos anteriores (1949/69) havia sido da ordem de 2,8% ao ano. Este fenômeno, entre outros, levou ao colapso *de jure* do arranjo de Bretton-Woods em 1971, ao *boom* sincronizado das economias industriais avançados em 1972/73, que levou à explosão dos preços de matérias-primas, aos empréstimos à periferia do sistema, à expansão do comércio internacional e à

FIGURA 1

Quantum Exportações — Q_X
Preços Exportações — P_X
Quantum Importações — Q_M
Preços Importações — P_M
Capacidade p/ importar — C_M
Relação de Trocas — R_T
(1967 = 100)
350
300
250
200
150
100
1967
68
69
70
71
72
73
74
1975
Q_M
P_M
P_X
Q_X
C_M
R_T

excessiva euforia desenvolvimentista em alguns países; [9] (d) contribuía para manter a ilusão de que tão pronto superada a "atipicidade" do ano de 1974 — e, depois se reconheceu, 1975 — a economia brasileira poderia retomar sua trajetória de crescimento de produto real a taxas da ordem de 10% (projeções do PND para o período 1974/79) com inflação sob controle (15% implícita para 1975 segundo o II PND) e balanço de pagamentos relativamente equilibrado (com exportações e importações crescendo em torno de 20% ao ano, conforme o II PND); [10] (e) concentrava a atenção no curto prazo, minimizando os problemas de médio e longo prazo envolvidos na realocação de recursos reais e financeiros em benefício das atividades produtoras de bens "internacionais", exportáveis ou competitivos com importações. Estes problemas assumiam — e assumem — em nosso entender, duas formas: e.1) envolvem certos conflitos potenciais entre o setor público e o setor privado na definição das áreas de atuação conjunta e/ou complementar; e.2) envolvem uma definição explícita de prioridades entre os setores "sociais" (atividades *domésticas* que não geram nem poupam divisas) e os setores internacionais (*tradables*), já que não é mais possível manter a ficção de que é possível financiar simultaneamente todas as atividades. [11]

Obviamente, estamos cientes de que as observações acima não configuram um diagnóstico alternativo. Este, em nosso entender, ainda resta por fazer de maneira satisfatória porquanto requer uma análise mais aprofundada do período 1967/73, com ênfase no caráter cíclico do desenvolvimento endógeno e na forma da maior articulação da economia brasileira com os mercados internacionais

9 Ver R. Triffin, "The International Monetary Systems Collapse and Reconstruction", in *Journal of International Economics* (maio de 1972); OECD, *Economic Outlook*, n.os 12 a 17 e, para a relação com o desempenho da economia brasileira, John Wells, *op. cit.*

10 Ver M. P. Abreu e P. S. Malan, *op. cit.*

11 Este problema está discutido extensamente em P. Malan, *op. cit.*, em termos de um modelo simples de uma economia a dois setores, onde se enfatiza o fato de que a substituição de importações requer uma realocação de recursos reais no sentido de permitir substituição na produção e não apenas a substituição em consumo, e que portanto se enquadra mais em uma tentativa de encaminhar uma solução de longo prazo para um desequilíbrio visto como não-conjuntural.

de capitais e mercadorias.[12] Esta maior integração condicionou as perspectivas futuras e, principalmente, restringiu alguns graus de liberdade na condução da política econômica,[13] levando a uma excessivamente longa atitude de espera por eventos exógenos compensatórios como solução para o desequilíbrio externo e interno.

Tabela 2

Importações por principais categorias — a composição da pauta 1965/75

Anos	Bens de Capital		Matérias-Primas		Bens de Consumo		Petróleo e Combustíveis	
	Valor (US$ Milhões)	% do Total	Valor (US$ Milhões)	% do Total	Valor (US$ Milhões)	% do Total	Valor (US$ Milhões)	% do Total
1965	237	25,2%	429	45,6%	107	11,4%	168	17,8%
1966	366	28,1	594	45,6	157	12,0	186	14,3
1967	459	31,9	594	41,2	216	15,0	172	11,9
1968	625	33,7	771	41,6	253	13,8	206	10,9
1969	738	37,0	766	38,4	259	13,0	230	11,6
1970	946	27,7	927	37,0	360	14,4	274	10,9
1971	1 339	41,3	1 314	40,5	256	7,9	336	10,3
1972	1 731	41,0	1 614	38,1	463	10,9	420	10,0
1973	2 143	34,6	2 606	42,1	716	11,6	727	11,7
1974	3 108	24,8	5 661	45,2	949	7,6	2 812	22,4
1975	3 932	32,3	4 501	37,0	828	6,8	2 908	23,9

FONTE: CIEF.

[12] Justiça deve ser feita a alguns dos Relatórios de Pesquisa do INPES que procuraram explorar estes pontos, especialmente J. F. de Carvalho Pereira, *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 27, W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. T. Horta e C. A. Lodder, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 26, C. von Doellinger, H. B. de Castro Faria e L. C. Cavalcanti, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 22, e C. von Doellinger e L. C. Cavalcanti, *Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 29.

[13] Para uma discussão da diminuição do grau de liberdade quanto à manipulação da taxa cambial, ver P. Malan, *op. cit.* Para alguns comentários acerca das restrições potenciais a políticas de redefinição de prioridades, dada a importância do capital estrangeiro na economia brasileira, ver a segunda parte deste documento.

Como havíamos sugerido anteriormente, essa atitude poderia agravar o problema. Com efeito, assim como 1973 foi um ano mais "difícil" que 1972, o mesmo se deu em 1974 com relação a 1973, 1975 com relação 1974 e, provavelmente, se verificará em 1976 com relação a 1975. A "atipicidade", inicialmente atribuída a 1974, na verdade teria sido atribuída a outros anos, caso um diagnóstico menos inadequado tivesse sido realizado à época oportuna. Não o foi, e não caberia tentar apresentá-lo agora, no âmbito destas notas.

O fato que importa assinalar é que, mesmo para aqueles que — como nós — acreditam que a forma de evolução da economia brasileira no período 1968/73 teria gerado pressões inflacionárias e desequilíbrios no balanço de pagamentos em conta-corrente *independentemente* da substancial elevação dos preços do petróleo, esta elevação certamente veio agravar seriamente o quadro via deterioração dos termos de intercâmbio e aceleração da inflação, com seus inevitáveis efeitos sobre a renda real disponível.[14] As questões de importância passaram a ser as relacionadas às alternativas de política econômica disponíveis para minorar as conseqüências da crise a curto prazo e a encaminhar soluções de longo prazo para um problema agravado pelo petróleo, mas certamente não redutível às conseqüências de elevação dos preços internacionais deste particular produto.

2.2 — As alternativas de política econômica

Em documento anterior,[15] após insistir, com apelo à evidência disponível, no fato de que os problemas por que passou, está passando e certamente irá passar a economia brasileira em futuro próximo não poderiam ser interpretados como causados pelo petróleo, procuramos discutir as alternativas então existentes quanto à política econômica *para o curto prazo* e que grupamos em três categorias,

[14] Além de evidenciar o elevado custo social envolvido em um padrão de uso de recurso intensivo em um bem importado na proporção de quase 80% do consumo aparente. A importação de petróleo bruto passou de 78.2 milhões de barris em 1967 para 227.2 milhões em 1973, enquanto a produção doméstica passou de apenas 54,3 para 63,5 milhões no período.

[15] Pedro Malan, *op. cit.*

não mutuamente exclusivas: (a) uma política de espera por eventos "exógenos" compensatórios: elevação dos preços externos de alguns produtos primários de exportação, renovado interesse por capitais externos de risco e/ou empréstimo pela economia brasileira, descoberta de lençóis petrolíferos em território nacional, redução natural das importações após o *boom* especulativo para formação de estoques de 1973/74, recuperação da economia mundial a partir do segundo semestre de 1975, etc.; (b) uma política de controle direto e seletivo sobre as importações, que obviamente admitia vários graus de intensidade, cada qual com diferentes implicações (e custos) conforme o período de vigência do controle, a forma de controle efetivamente utilizada e/ou o critério de seletividade empregado; (c) uma política de desvalorização da taxa de câmbio acompanhada por política monetária e fiscal ou contracionista (destinada a reduzir o nível de dispêndio agregado) ou expansionista (conforme a situação da economia no momento em que se decidisse implementar a desvalorização).

Desde a posse do atual governo, prevaleceu uma peculiar combinação das três "linhas de política" acima. Embora "a" não possa ser propriamente denominada uma política, constituiu a maior esperança governamental até pelo menos o último trimestre de 1974, quando, na linha de "b", o Governo procurou estabelecer limites para seus gastos, e de suas empresas, em produtos importados,[16] bem

[16] Vale observar que, apesar das frequentes observações do setor privado quanto à responsabilidade do setor público pela taxa de crescimento das importações, superior a 102% em 1974, levantamentos preliminares da CACEX para aquele ano, com base em importações autorizadas, mostram que cerca de 3/4 destas foram de responsabilidade do setor privado. Por outro lado, levantamentos também efetuados pela CACEX indicam que 115 empresas multinacionais foram responsáveis por cerca de 1/3 do total das importações brasileiras (excluindo o petróleo), apresentando um *deficit* comercial superior a 2 bilhões de dólares (em um total de 4,6). A taxa de câmbio sobrevalorizada em relação ao dólar, a redução substancial das tarifas aduaneiras reais, via isenções de impostos de importação, bem como as expectativas empresariais quanto a mudanças nos preços relativos das importações, via desvalorização ou imposição de controles, parecem ter contribuído para este comportamento. Ver Pedro S. Malan, *op. cit.* Há razões para crer, contudo, que este estímulo às importações já vinha operando desde início dos anos 70, através da política de incentivos fiscais do CDI. Ver. W. Suzigan, *et alii, op. cit.*, 1.ª parte.

como elevar as tarifas aduaneiras sobre bens considerados supérfluos. Quanto a "c", embora tivesse resistido a uma desvalorização discreta e substancial do cruzeiro, [17] a política monetária, entendida aqui em sentido lato como política de controle do crédito, continuou francamente expansionista, permitindo a elevação substancial do nível de dispêndio em termos reais, como se verá na Seção 3.

O fato é que, ao longo dos últimos dois anos, a política governamental evoluiu no sentido de progressivamente se afastar da linha "a" — sem deixar as esperanças — e se concentrar em "b", intensificando as medidas restritivas às importações até culminar com o "pacote" de 03/12/75, do qual já havia um prenúncio na fala Presidencial de outubro e, principalmente, na evolução das estatísticas mensais de comércio exterior. A linha "c", aparentemente, continua excluída — pelas mesmas razões mencionadas anteriormente, ao menos no que se refere à desvalorização. A política liberal de crédito, embora possa estimular a inflação, só agrava *diretamente* o desequilíbrio do balanço de pagamentos na medida em que parcela do maior nível de gastos que propicia se destine a produtos importados (o que parece ter ocorrido no passado) e/ou ao consumo doméstico de produtos exportáveis.

Esta última observação aponta para o problema central que enfrenta hoje a condução da política econômica brasileira: *a curto prazo* trata-se de manter sob controle o nível de dispêndio [18] e simultaneamente, procurar deslocar a demanda externa e interna na dire-

[17] As razões já foram extensamente discutidas em documento anterior (Pedro Malan, *op. cit.*) e parecem residir menos em pessimismo do Governo quanto às elasticidades-preço da oferta de exportações e de demanda de importações do que em problemas da conta de capital associados ao elevado custo do serviço da dívida externa (que, em 1975, absorveu mais de 40% das receitas de exportação), à imperiosa necessidade de assegurar a continuidade dos ingressos líquidos de recursos externos e aos possíveis efeitos inflacionários e redistributivos da medida.

[18] Conforme a pertinente observação — com a qualificação necessária — do Prof. Swan, citada à nota de rodapé 6.

ção dos bens produzidos domesticamente.[19] Este deslocamento de demanda pode ser efetuado via desvalorização ou via restrições às importações,[20] mas de qualquer forma depende das elasticidades de substituição em *consumo*, bem como da elasticidade da oferta dos setores domésticos produtores de bens internacionais (exportáveis e competitivos com importações). *A longo prazo*, trata-se de deslocar recursos reais visando à substituição *na produção* entre bens domésticos e bens internacionais.

Em documento anterior[21] comentamos acerca da dificuldade em utilizar a taxa de câmbio como um dos instrumentos de política econômica destinados a induzir este deslocamento do dispêndio — e de recursos reais — para a produção de bens domésticos, dados seus efeitos potencialmente assimétricos sobre a balança de mercadorias e sobre a conta de capital. Após apresentar para discussão uma sugestão para lidar com o problema (adoção de um mercado de câmbio dual), afirmamos:

"Na verdade (esta sugestão) só tem sentido se o Governo não pretende aumentar seu grau de intervenção *ad hoc* que geralmente tem lugar via restrições quantitativas e controles que não os de preço, sempre passíveis de utilização em impasses do tipo atual".[22]

O Governo parece ter optado pela solução *ad hoc*: restrições temporárias às importações, voltadas para a busca do equilíbrio (ou melhor da redução do *deficit* da balança comercial) em 1976.

Esta atitude sugere duas implicações: em primeiro lugar, tudo se passa como se o Governo tivesse decidido que a taxa de câmbio

19 Esta questão é extensamente discutida na literatura sobre ajustamento de balanço de pagamentos, em termos de política de *expenditure-reduction* e de *expenditure-switching*, e foi utilizada por Malan, *op. cit.*, para ilustrar o caso da economia brasileira em 1974. Em 1975, o argumento continuou a se colocar ainda com mais força.

20 No primeiro caso (desvalorização), tanto a demanda externa quanto a interna são afetadas; no segundo (restrições às importações), apenas a demanda interna se desloca, de importações para bens competitivos com importações produzidos domesticamente, ou para bens e serviços puramente domésticos, se a oferta doméstica é elástica a curto prazo e se os bens são substitutos (ainda que não perfeitos).

21 P. Malan, *op. cit.*

22 *Ibid*, p. 14.

passaria a ser um instrumento mais importante para lidar com problemas da "conta de capital" — basicamente, o custo dos novos (e necessários) ingressos de recursos externos e o custo de serviço da dívida em cruzeiros. A balança comercial deveria ser reequilibrada através da utilização de outros instrumentos menos ortodoxos (do ponto de vista das recomendações da teoria). Isto não é necessariamente criticável — na verdade corresponde à linha "histórica" de atuação dos responsáveis pela condução de política econômica no Brasil.[23] O que mereceria, a nosso ver, uma discussão ainda mais aprofundada é a eventual relação que guardariam entre si as medidas temporárias, visando conter importações, com a pretendida reestruturação da oferta a médio e longo prazo.

Em segundo lugar, como é sabido, para o curto prazo os esforços governamentais hoje estão concentrados em uma política generalizada de contenção de importações voltada para a redução de *deficit* na balança comercial *em 1976*, consciente que está o Governo da necessidade de impedir que se repitam os desequilíbrios de 1974 e 1975. O fato é que *é impossível* afirmar hoje que as medidas em vigor serão suficientes para controlar o fluxo de importações em 1976 de forma a evitar perdas adicionais de reservas internacionais. Isto depende da taxa de crescimento da economia em 1976, bem como de outras incógnitas tais como os preços externos de produtos de exportação (especialmente agrícolas) e, principalmente, da magnitude dos novos ingressos via conta de capital.

A questão da balança comercial, contudo, se coloca de forma peculiar no atual contexto porquanto, assim como em 1974 se atribuiu às importações (que mais que duplicaram) a responsabilidade maior pelo desequilíbrio, em 1975 as exportações (que cresceram cerca de 8% apenas em dólares correntes), têm sido responsabilizadas pelo agravamento da situação, que continua marcada por um excesso de demanda por divisas.

23 Já em 1954, o Relatório Final da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos notava que "... a relutância das autoridades brasileiras em efetuar rápidos reajustamentos da taxa cambial ao nível de custos internos tem sido freqüentemente incompreendida, tanto no Brasil como no exterior". Ver CMBEUA, "Relatório Final" (1954), p. 124. Com a possível exceção do período que vai de agosto de 1968 a fins de 1972, os últimos 21 anos continuam confirmando a observação.

O problema, portanto, não se coloca apenas em termos de "poupar divisas", via substituição de importações (agora na faixa de bens de capital e insumos básicos, o que traz alguns problemas peculiares a nível de implementação), por exemplo, mas de aumentar a produção doméstica de bens comercializáveis internacionalmente (*tradable goods*) uma categoria que engloba tanto bens competitivos com importações quanto bens exportáveis. Com efeito, se é razoável supor que o Brasil faz face a uma oferta perfeitamente elástica de importações e a uma demanda perfeitamente elástica por suas exportações, o *deficit* na balança comercial nada mais é senão a diferença entre o consumo e a produção de bens internacionais (*tradables*). Com efeito, as importações (M) representam a diferença entre o consumo de importáveis (C_M) e a sua produção doméstica (P_M); as exportações (X) representam a diferença entre a produção doméstica de exportáveis (P_X) e seu consumo doméstico (C_X).

O *deficit* pode ser expresso sob a forma:

$$M - X = (C_M - P_M) - (P_X - C_X) =$$
$$= (C_M + C_X) - (P_X + P_M) = C_T - P_T$$

Portanto, reduzir o *deficit* da balança comercial requer, necessariamente, uma redução do consumo doméstico dos bens internacionais (C_M, C_X ou ambos) e/ou um aumento de sua produção doméstica (P_X, P_M ou ambos).

Quando se pensa apenas em termos de reajuste de curto prazo no balanço de pagamentos derivado de um excesso de dispêndio agregado é possível, nos estágios iniciais do desequilíbrio, atuar apenas sobre C_X (procurando diminuir o consumo doméstico de exportáveis, liberando bens para exportação, como o faz freqüentemente a Argentina no caso da carne) ou sobre C_M (procurando conter, temporariamente, os gastos com importações), deslocando demanda ou para a produção doméstica competitiva (P_M) ou para o setor de bens domésticos (*non tradables*). Isso, contudo, quando não se pretende outros reajustes na *estrutura da oferta*, além daqueles que o setor privado realizaria "naturalmente" em função dos sinais de mercado expressos por variações de preços relativos. Ora, o que se

pretende agora é, exatamente, atuar não apenas sobre o consumo de bens internacionais (*tradables*) mas sobre sua produção doméstica, sem esperar simplesmente pelas eventuais respostas do setor privado a sinais de preços relativos, dada a gravidade do problema.[24] Quanto ao aumento da produção exportável (de resto, essencial em qualquer "estratégia" brasileira para o restante da década) aparentemente a resposta maior deverá, em termos relativos, caber ao setor agrícola. Quanto ao aumento da produção doméstica competitiva com importações é ao setor industrial que cabe assumir uma importância estratégica.

Em resumo, a gravidade da situação atual reside no fato de que o Brasil não tem apenas um problema "técnico" de ajustamento de curto prazo na balança comercial. Na verdade, o desequilíbrio nas contas externas expressa e reflete um desequilíbrio estrutural pelo lado da oferta que tem uma história,[25] e que já atingiu proporções e conseqüências que requerem reajustes deliberados na estrutura de sua economia ou a aceitação de uma política de espera por condições internacionais novamente excepcionais como as que prevaleceram temporariamente até 1972/73. A forma que esta preocupação com o médio/longo prazo assume no momento é através da chamada política de substituição de importações em bens de capital e insumos básicos. Nesse contexto, o setor industrial representa, naturalmente, o foco de interesse e constitui portanto o principal objeto dos comentários da próxima seção.

24 A esse respeito, não parece claro que as restrições generalizadas às importações com medidas tipo exigência de depósito prévio (que eleva temporariamente o custo financeiro para o importador e que equivale à imposição de uma tarifa *ad valorem* equivalente ao custo de oportunidade dos depósitos compulsórios no prazo, que permanecem ociosos) possam contribuir com a seletividade requerida para a realocação de recursos reais visando a alterar a estrutura da oferta a prazo mais longo.

25 Ver, a propósito, Nathaniel Leff e A. Delfim Netto, "Import Substitution, Foreign Investment and International Disequilibrium in Brazil", *in The Journal of Development Studies*, vol. 2, n.º 3 (abril de 1966). Para uma clara e sucinta exposição da hipótese estruturalista acerca dos desequilíbrios no balanço de pagamentos, ver A. Hirshman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven and London: Yale University Press, 1958), pp. 166-175.

3 — O setor industrial e a chamada fase de transição da economia brasileira

Embora as características mais gerais do crescimento industrial brasileiro no período pós-1967 — consubstanciadas, sob o ponto de vista do dispêndio agregado, no elevado ritmo de crescimento do consumo e do investimento, simultaneamente — já sejam razoavelmente conhecidas,[26] pouco se tem dito acerca das raízes endógenas do periodo de desaceleração iniciado em 1974. Geralmente atribui-se a eventos originados no setor externo da economia a responsabilidade integral pela criação dos desequilíbrios, e às atividades produtivas domésticas restaria apenas assumir o papel de resposta às mudanças originadas naquele setor. A ênfase na elevação dos preços do petróleo a partir de outubro de 1973, dos preços de outras importantes matérias-primas e insumos básicos, também naquele ano e no seguinte — derivada da situação de escassez que caracterizou o mercado internacional para algumas delas — e as dificuldades em obter financiamentos e empréstimos no exterior capazes de financiar inteiramente o *deficit* do balanço de pagamentos em conta-corrente têm sido reiteradamente apontados como os principais fatores perturbadores de uma ordem de coisas de cuja continuidade poucos duvidavam até fins de 1973. Adicionalmente, fontes oficiais apontavam para um declínio nas taxas de aumento dos preços internos naquele ano — o qual transportaria para segundo plano uma das únicas ameaças endógenas potencialmente perturbadoras do funcionamento do sistema: a inflação.

Comentamos, na segunda seção deste trabalho, sobre as limitações do tipo de diagnóstico que enfatiza apenas fatores exógenos — e da terapêutica timidamente empregada na cura dos males diagnosticados — no que se refere ao periodo atual de desaceleração da economia. Reservamos o espaço seguinte para algumas outras considerações quanto: a) ao desempenho da indústria e às origens domésticas da desaceleração; e b) algumas variáveis cruciais no modelo existente, como o capital estrangeiro, e o papel que deverão

26 Ver, por exemplo, Suzigan, Bonelli, Horta e Lodder, *op. cit.*

ou poderão jogar na hipótese, que começa a se configurar agora, de passar a produzir domesticamente uma parcela dos bens de capital que até então se importava.

3.1 — Política econômica expansionista e reações sobre a demanda industrial

A evolução do produto industrial brasileiro nos seis anos que compõem o período 1968/73 mostra, como assinalamos antes, taxas médias de crescimento nunca antes alcançadas por este setor. Uma avaliação das taxas de crescimento observadas de 1965 a 1975 é vista na Tabela 3 a seguir, onde mostramos também o crescimento da produção segundo as usuais categorias de uso dos bens. Dentre os fatores endógenos que permitiram e animaram o *boom* destaca-se, sem dúvida, o papel jogado por uma política econômica expansionista que:

a) pela expansão do crédito ao consumo, tornou possível uma grande ampliação do endividamento familiar associado aos gastos em bens de consumo durável, o que permitiu considerável expansão da produção desta categoria de bens (Tabela 3). Em particular, os saldos das letras de câmbio emitidas representaram desde 1967 a mais alta proporção dos ativos não-monetários em poder do público, dentre todas as demais modalidades, até 1975; [27]

b) por facilidades de financiamento à construção residencial [28] e para aquisição de moradias pelo Sistema Financeiro da Habitação animou o setor de construção civil — no qual uma das características destacadas é o vínculo direto com a Indústria de Transformação pela compra de insumos deste setor. Mas, não é apenas através da construção residencial que se deu a expansão da cons-

[27] Em termos reais (deflacionando pelo Índice Geral de Preços, coluna 2, de *Conjuntura Econômica*), os saldos respectivos em 31 de dezembro cresceram 173% em 1968, 13% em 1969 e 1970, 52% em 1971, 26% em 1972 e 44% em 1973, caíram 6% em 1974 e conservaram esse mesmo nível em 1975.

[28] A estas, diga-se de passagem, não estão alheios os empréstimos em moeda contraídos no exterior.

Tabela 3

*Índices e taxas de crescimento do produto real por categorias de uso * — indústria de transformação (1970 = 100)*

Anos	Bens de Capital		Bens Intermediários		Bens de Consumo				Indústria Total	
					Duráveis		Não-Duráveis			
	Índice	%	Índice	%	Índice	%	Índice	%	Índice	%
1965	56,1		53,5		41,1	—	70,7	·	60,1	—
1966	66,5	18,5	65,3	22,0	46,2	12,4	71,8	1,6	67,5	12,3
1967	63,8	4,0	66,0	1,1	50,3	8,9	73,7	2,7	68,6	1,7
1968	81,4	27,5	79,8	20,8	60,9	21,1	82,7	12,1	80,2	16,9
1969	87,5	7,6	87,5	9,6	81,4	33,8	90,4	9,4	88,6	10,4
1970	100,0	14,3	100,0	14,3	100,0	22,8	100,0	11,1	100,0	12,9
1971	115,5	15,5	117,0	17,0	125,4	25,4	110,7	10,7	114,2	14,2
1972	149,5	29,4	136,1	16,3	149,2	19,0	129,0	16,5	135,0	18,2
1973	195,8	31,0	155,4	14,2	180,6	21,0	144,2	11,8	156,3	15,8
1974	222,1	13,4	165,8	6,7	211,7	17,3	151,7	5,2	168,5	7,6
1975	235,2	5,9	172,6	4,1	218,2	2,1	155,4	2,4	174,5	3,7
Média Anual 1967/73		20,5		15,3		23,8		11,8		14,7

FONTE: Dados primários: FIBGE-DEICOM e DECEN, *Censo Industrial de 1970*, *Produção Industrial* (1966 a 1969), *Pesquisa Industrial* (1972 e 1973), *Pesquisa Mensal* (1969 a 1975) e *Conjuntura Econômica* (vários números). Elaboração: IPEA/INPES.

* **Elaboração: IPEA/INPES.** Os índices foram estimados a partir de dados desagregados e ponderações do censo industrial de 1970. **Para bens de capital** tomou-se os gêneros Mecânica, parte de Material de Transporte e de Material Elétrico. Para Bens Intermediários tomou-se os gêneros Minerais Não-Metálicos, Metalúrgica, Papel, Borracha e Química. Bens de Consumo Duráveis estão representados pela parte excluída dos gêneros Material de Transporte e Material Elétrico, quando da estimativa dos bens de capital. Bens de Consumo Não-Duráveis são constituídos pelos demais gêneros industriais.

trução civil: cabe lembrar também o papel do setor na formação bruta de capital fixo industrial (na qual as despesas com construções representam cerca de uma quarta parte do total) e, principalmente, nos gastos governamentais em infra-estrutura, cujos níveis foram expandidos a altas taxas no período que nos interessa. Como resultado, o setor de construção civil cresceu entre 1966 e 1974 à taxa média anual de cerca de 12,4% e, por isso, exerceu forte efeito estimulante a segmentos da Indústria de Transformação, particularmente nos gêneros Minerais Não-Metálicos, Metalúrgica e Madeira,[29] os quais respondiam em 1973 por uma quinta parte do produto setorial;

c) pelas facilidades e subsídios concedidos às exportações, particularmente de manufaturados, possibilitou seu crescimento real acelerado até 1973 com reflexos na reativação de alguns gêneros industriais. Embora isto tenha sido mais especificamente característico dos gêneros industriais denominados "tradicionais" — especialmente quanto a Vestuário e Calçados, Alimentos e Têxtil[30] — o efeito sobre o setor como um todo foi desprezível em alguns anos. Assim é que para o período 1968/72, cerca de 8% do aumento das vendas industriais era devido ao aumento nas exportações de manufaturados.[31] Em 1973 alcançou-se apenas 1,1% e, em 1974, 0,3%. Esta proporção cresceria em 1975 (11,9%) mas, nesse ano, graças ao declínio na taxa de crescimento industrial;

d) por políticas monetária e fiscal expansionistas de porte clássico, que mantiveram elevado, em termos reais, o montante de dispêndio público e privado em consumo e em investimento.[32] A Ta-

29 Sem contar, evidentemente, a ampliação do mercado de "massa" possibilidade pelo acréscimo do volume de emprego no setor.

30 Ver Suzigan, Bonelli, Horta e Lodder, *op. cit.*, Tabelas II.17 e II.18, para uma avaliação do papel das exportações de manufaturados até 1971.

31 Estimativas baseadas em valores constantes de 1970. Se X = exportações, V = Vendas (soma de vendas externas, ao Governo, a Revendedores e Outras, segundo classificação do Censo Industrial de 1970), e Δ é o operador de diferenças finitas, as estimativas do texto são iguais a $\Delta X . 100 / \Delta V$.

32 Ver, a propósito, A. Fishlow, "Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira após 1964", *in Estudos CEBRAP*, n.º 7 (São Paulo, janeiro/março de 1974).

bela 1, a seguir, ilustra este ponto ao apresentar a variação relativa real de algumas variáveis relevantes a partir de 1965. À guisa de comparação, incluímos também na tabela as taxas de crescimento do PIB. Quanto aos indicadores de política monetária, é nítida sua expansão já em 1967, prosseguindo até 1973 inclusive. Pressões inflacionárias nos anos imediatamente seguintes levaram à contenção da oferta de moeda, embora os empréstimos ao setor privado tenham prosseguido a elevadas taxas até mesmo em 1974/75. E quanto aos gastos "clássicos" do Governo, é interessante notar que apresentam uma forte desaceleração — frente ao ocorrido durante 1968/73 — no último biênio mostrado na tabela.

Não cabe, no momento, analisar em detalhe como cada um dos itens anteriores se articula com a desaceleração do crescimento da economia brasileira em 1974/75. Pode-se especular quanto a possíveis ligações, mas qualquer esforço mais sério neste sentido esbarra na dificuldade de isolar uma "causa" específica de outros eventuais condicionantes da situação recente e/ou impossibilidade de efetuar uma análise (convincente) do que realmente teria ocorrido. Assim é que, quanto ao item (a) anterior, cabem as perguntas: se não houve alteração significativa e duradoura na política de crédito ao consumo,[33] por que a desaceleração? Ou teriam os níveis de endividamento familiar (face à maior taxa de inflação e às perspectivas de redução da taxa de crescimento da renda real) chegado aos temidos limites para os quais freqüentemente nos alertam as até recentemente esquecidas hipóteses subconsumistas? Ou, ainda, se não se chegou a este limite, quais as raízes dos problemas de demanda que hoje afligem o setor industrial? Serão apenas conjunturais os problemas de hoje? Ou preocupam o suficiente para tentar formular bases para uma mudança de "modelo" econômico? As mesmas questões podem ser levantadas em relação ao item (b) anteriormente apresentado e, quanto ao item (c) — papel das exportações de manufaturados — os motivos de sua perda de importância enquanto fonte de demanda no biênio 1973/74, prendem-se à crise econômica internacional. A pequena participação das exportações industriais nas vendas totais do setor, no entanto, mostra que o efeito *sobre o setor como*

[33] Apesar de os prazos máximos de empréstimos terem sido *temporariamente* reduzidos de 36 para 24 meses em meados de 1974.

TABELA 4

Indicadores da política monetária e fiscal e do PIB — variações anuais dos saldos em fim de ano em termos reais, *

1965 a 1975

(Em %)

Anos	Oferta de Moeda	Empréstimos ao Setor Privado	Despesas do Governo**	PIB**
1965	33	24	17	2,7
1966	—18	— 7	4	5,1
1967	17	27	0	4,8
1968	11	30	14	9,3
1969	10	20	6	9,0
1970	6	14	8	9,5
1971	10	21	22	11,3
1972	20	24	20	10,4
1973	27	27	19	11,4
1974	— 1	18	3	9,6
1975	10	21	1	4,0

FONTES: Banco Central, *Relatórios Anuais;* Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica,* vários números.

* Deflacionados pelo Índice Geral de Preços (Coluna 2, de *Conjuntura Econômica*).

** Variação média anual.

um todo é de pouca importância. Quanto ao papel da política governamental "clássica" — através da oferta de moeda, empréstimos ao setor privado e gastos globais — sugere-se que a redução quanto ao primeiro e terceiro dos instrumentos foi muito mais reflexo da desaceleração (e da necessidade de tentar conter o recrudescimento do processo inflacionário) do que uma de suas causas.

3.2 — O produto potencial na indústria

Tendo apresentado, no item anterior, uma análise centrada em fatores operando pelo lado da demanda por produtos industriais, privilegiamos neste um tipo particular de abordagem pelo lado da oferta, consubstanciada nas noções de capacidade produtiva potencial e suas inter-relações com a produção efetiva.

A idéia de produto "potencial" do setor industrial incorpora, no sentido proposto, a produção que teria sido possível realizar se equipamentos e instalações, num determinado período de tempo, tivessem sido plenamente utilizados. Como, no entanto, utilização "integral" de equipamentos, a nível agregado, é coisa extremamente difícil (talvez impossível) de conceituar, o que usualmente se faz é trabalhar com um período de "pico" da produção como se fosse de utilização máxima da capacidade e, para os demais períodos, obter informações e estimativas relativas àquele período considerado como de inexistência de capacidade ociosa.

Um primeiro conceito de produto potencial, freqüentemente encontrado em estudos aplicados como uma função exponencial, é naturalmente sugerido por este tipo de considerações: consiste em fazer passar pelo ano de "pico" da produção, ao longo de um determinado período, uma curva exponencial que cresce à taxa histórica de crescimento da produção. Esta curva significaria, em cada um de seus pontos, o limite máximo que poderia atingir a produção em um determinado ponto no tempo, ou seja, o produto potencial neste ponto. A razão entre o produto efetivamente observado e aquele que teria sido possível, caso a capacidade produtiva tivesse sido utilizada às taxas observadas no período de "pico", corresponde a uma estimativa de utilização da capacidade instalada.[34] Este conceito de produto potencial aparece ilustrado na Tabela 5 (antepenúltima coluna), sob o título Y^{**}.

Uma das características desta metodologia simplificada de estimar o produto potencial é que, no seu cálculo, interessa apenas a evolução da produção real ao longo do tempo, não importando outras variações relacionadas a, por exemplo, mão-de-obra empregada e ou nível dos investimentos em equipamentos produtivos. O máximo que pode ser dito é que, a cada ano, variações na produção acima (abaixo) da taxa histórica elevam (reduzem) *toda a série exponencial do produto potencial*. Isto significa, por exemplo, que, dependendo da evolução futura da produção industrial, o ano de "pico" da produção (a partir do qual, recordemos, se constrói toda a série) pode

[34] Relativa, sempre, ao ano ou período de "pico" da produção. Se efetivamente soubéssemos a taxa de utilização da capacidade no ano de "pico", a dos demais anos seria, neste método, facilmente obtida.

mudar: se a média histórica de crescimento se reduzir (abaixo dos 9,1% observados entre 1954 e 1975, por exemplo) o ano de máxima utilização da capacidade instalada passa a se situar no início da década de 70 e não mais em 1968, como antes.[35]

Pode-se contrapor, a este primeiro conceito de produto potencial, uma segunda noção que procura levar em conta o efeito que alterações no volume de inversões em capital fixo tem sobre a capacidade de produção. Este segundo conceito de produto potencial em determinado ano (Y^* na Tabela 5 e Figura 2) é função direta do estoque de capital ao fim do período anterior[36] variando, portanto, com o nível de inversões líquidas. Dentro dessa ordem de idéias postula-se, explicitamente:

a) que se os equipamentos industriais fossem plenamente utilizados em todos os anos, a relação média capital/produto (medida a preços constantes) teria sido a mesma para todos os períodos;

b) como corolário do anterior, que variações na relação média capital/produto *observada* refletem variações na utilização do estoque de capital;

c) desse modo, à menor relação capital/produto anual corresponde a maior taxa de utilização do capital,[37] embora não necessariamente utilização integral;

d) que estoque de capital e capacidade de produção (produto potencial) variam às mesmas taxas.

35 Um resumo de métodos e resultados referentes a "modelos de produto potencial" aplicados ao Brasil é o elaborado por C. R. Contador, *Pleno Emprego, Inflação e Política Econômica no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, abril de 1976) Versão Preliminar, mimeo.

36 As estimativas do estoque de capital na Indústria de Transformação foram construídas a partir da soma dos fluxos de inversões líquidas aos estoques de anos anteriores. O estoque inicial, a partir do qual se acumulam ou deduzem os fluxos de investimento, foi estimado por Bonelli, *Growth and Technological Change in Brazilian Manufacturing Industries During the Sixties* (Berkeley: Universidade da Califórnia, 1975), Dissertação de Doutoramento, não publicada. E a metodologia já foi utilizada em Suzigan, Bonelli, Horta e Lodder, *op. cit.*

37 A "relação capital/produto anual" é definida pela razão entre o valor do estoque de capital ao fim do ano anterior e o fluxo de produto gerado ao longo do ano de referência.

A partir dessas hipóteses, o produto potencial pode ser calculado através da razão entre o estoque de capital e a menor relação média capital produto dentre as observadas — dado que esta foi definida como a que corresponde à mais alta taxa de utilização da capacidade. O confronto entre as séries de produto potencial (Y^*), assim definido, e do produto efetivamente observado (Y) permite que se estime o hiato de capacidade ociosa industrial, relativo ao ano considerado, de mais alta utilização da capacidade de produção.

A Tabela 5 resume os resultados do exercício acima proposto e, em sua terceira coluna, mostra as relações capital produto efetivamente verificadas. A menor delas ocorre em 1973 (= 1,5909), ano em que, de acordo com a metodologia proposta, o produto efetivo é igual ao produto potencial. A série de produto potencial (Y^*) é mostrada na quarta coluna da tabela de referência, obtida dividindo os dados da primeira coluna por 1,5909. A penúltima coluna da Tabela 5 mostra as estimativas das taxas de utilização da capacidade relativas ao conceito de produto potencial (Y^*), enquanto a última coluna se refere ao conceito antes apresentado (Y^{**}).

O exame da Tabela 5 e da Figura 2 mostra, de forma nítida, a característica cíclica do crescimento industrial brasileiro, sendo que no caso do produto potencial (Y^*) esta aparece com maior clareza do que quando (Y^{**}) é utilizado. Em particular, o confronto de (Y) (efetivo) e (Y^*) revela que a utilização da capacidade teria sido a mesma em 1960 e 1972/73, anos em que, de acordo com a metodologia proposta, as taxas de capacidade ociosa teriam sido menores do que em todos os outros. A partir de 1961, e de modo mais claro a partir de 1962, alarga-se o hiato entre produção efetiva e potencial, hiato este que chegaria ao máximo em 1965 e novamente em 1967. A partir deste último ano até 1972 os efeitos da política econômica expansionista antes referida se fazem sentir com grande intensidade, o que permite que o crescimento industrial proceda sem necessidade de acréscimos substanciais no estoque de instrumento de trabalho — isto é, apóie-se também na utilização mais intensa do estoque existente. Entre 1966 e 1971 o estoque de capital industrial crescia a cerca de 8,3% ao ano, enquanto o produto da indústria de transformação aumentava à taxa média anual de 14,5% (1967/72) — o que só foi possível graças à existência de capacidade

Tabela 5

Capital (K), produto efetivo (Y) e "potencial" (Y e Y**) e capacidade utilizada na indústria de transformação — 1954/75*

(Em Cr$ bilhões de 1970)

Anos t	Estoque de Capital K_t (31/12)	Produto Y_t	K_{t-1}/Y_t	$Y^*_t = K_{t-1}/1{,}5909$	Y_t^{**} [c]	% Cap. Utilizada	
						Y/Y^*	Y/Y^{**}
1954	24,25	10,95	—	—	11,90	—	92
1955	25,46	12,15	1,996	15,24	12,99	80	94
1956	26,72	12,82	1,986	16,00	14,17	80	90
1957	26,16	13,53	1,975	16,80	15,46	81	88
1958	30,00	15,80	1,782	17,70	16,80	89	94
1959	32,59	17,82	1,684	18,86	18,40	94	97
1960	35,58	19,71	1,653	20,49	20,07	96	98
1961	38,94	21,90	1,625	22,36	21,90	98	100
1962	43,05	23,70	1,643	24,48	23,89	97	99
1963	46,59	23,63	1,822	27,06	26,07	87	91
1964	49,75	24,83	1,876	29,29	28,44	85	87
1965	53,01	23,66	2,103	31,27	31,03	76	76
1966	56,87	26,58	1,994	33,32	33,85	80	79
1967	60,71	27,04	2,103	35,75	36,93	76	73
1968	65,28	31,61	1,921	38,16	40,29	83	78
1969	70,57	34,91	1,870	41,03	43,96	85	79
1970	76,69	39,41	1,791	44,36	47,96	89	82
1971	84,83	45,00	1,704	48,21	52,32	93	86
1972	98,00	53,20	1,595	53,32	57,08	100	93
1973	112,50	61,60	1,5909	61,60	62,28	100	99
1974	130,60[a,b]	66,40	1,699	70,90	67,95	94	98
1975	—	68,90	1,896	82,09	74,13	84	93

FONTE: Nossas estimativas (ver texto).

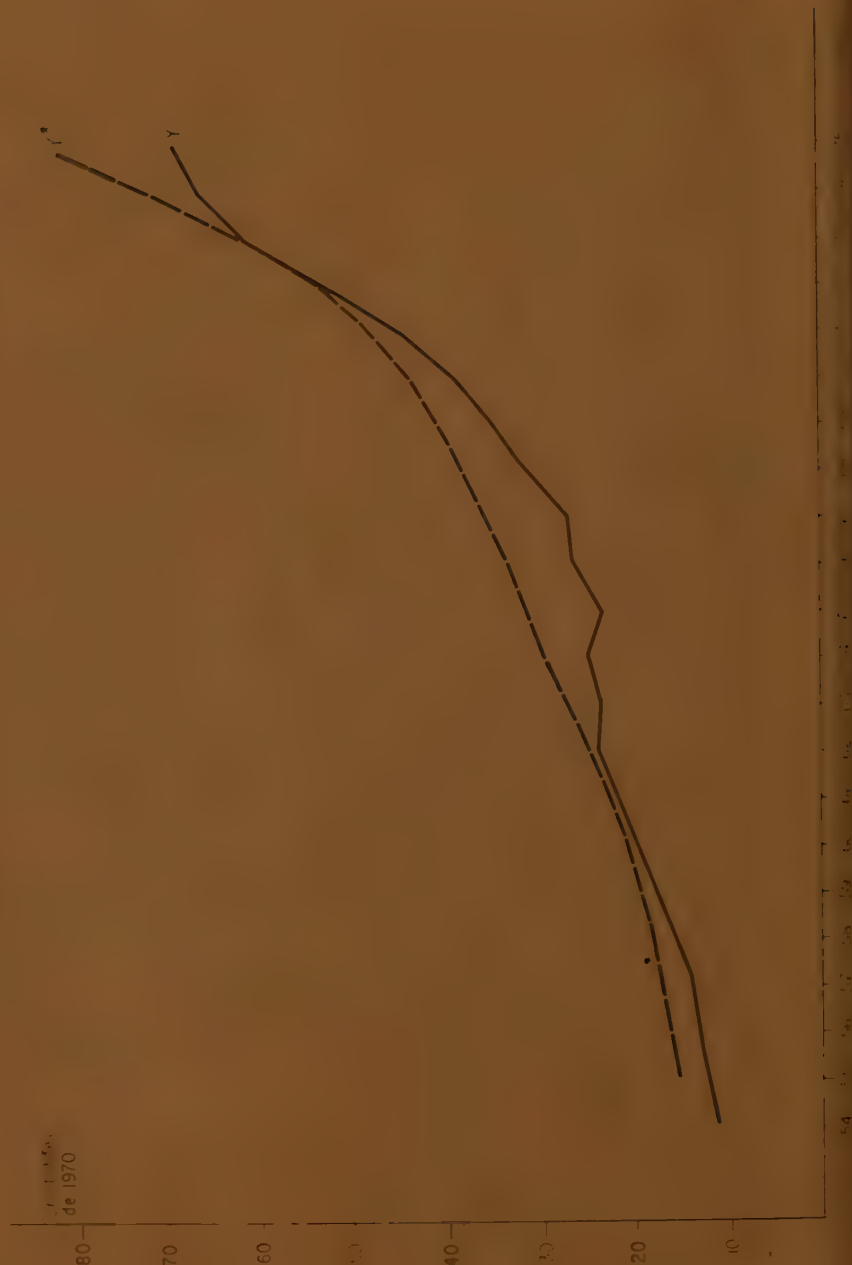
a Estimativas preliminares.

b As estimativas do estoque de capital em 1974 podem estar superestimadas, uma vez que foram obtidas através de informações sobre investimentos, a partir de uma amostra de cerca de 900 grandes empresas. *Conjuntura Econômica* (outubro de 1975), pp. 68–71.

c Y_t^{**} tendência histórica (9,1% ao ano) aplicada ao produto real de 1961.

ociosa no início do período. Segundo o conceito (Y^*), a taxa de utilização da capacidade de produção elevou-se de 76% em 1967 para 100% em 1972, o que representa um acréscimo médio de utilização de quase 6% ao ano. Isto representa um crescimento "fácil" na medida em que quase a metade da taxa média de crescimento da produção pode ser atribuída ao aumento na utilização da capacidade de produção — o que só foi possível, obviamente, dada a geração de capacidade ociosa do período 1963/67

As estimativas apresentadas na Tabela 5 e Figura 2 permitem ainda inferir e/ou confirmar certas características do crescimento industrial brasileiro nos últimos anos. Entre elas, é interessante notar que a utilização da capacidade de produção se manteve no máxi-

FIGURA 2
PRODUTO EFETIVO (Y) E PRODUTO POTENCIAL (Y^*) NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (1954/75)

mo, também, em 1973, mas agora, graças ao esforço de investimento a partir de 1971. Este, em particular, é um dos aspectos do tão falado, à época, "superaquecimento" da economia: manutenção de elevadas taxas de crescimento do produto e do estoque de capital, com reduzidas margens de capacidade ociosa. É difícil especular acerca da eventual possibilidade de continuação desse estado de coisas indefinidamente,[38] não fosse o surgimento das dificuldades no balanço de pagamentos. Estas, no entanto, não foram de modo a afetar, pelo lado real, o setor industrial. As importações de bens de capital e matérias-primas industriais cresceriam ainda substancialmente em 1974, só declinando no ano seguinte. Repete-se, aqui, a sugestão feita anteriormente e que aponta para causas endógenas, anteriores ao surgimento dos problemas no balanço de pagamentos, como co-responsáveis pela desaceleração e desempenho cíclico da indústria no pós-1973. É como se existisse um teto (o "produto potencial") que funcionasse como limite aos níveis atingíveis de produção em cada período de tempo. Cada vez que esta efetivamente se aproximasse daquele — como em 1961/62 ou 1972/73 — as pressões inflacionárias se fariam sentir.[39] Além disso, as expectativas de crescimento futuro alimentariam os gastos em expansão da capacidade de produção, mas esta só ocorreria quando a produção efetiva já tivesse se desacelerado (uma vez que o *timing* de novos investimentos geralmente não coincidiria com o dos aumentos elevados na produção). O mais elementar bom senso mostraria que — uma vez aceitas as condições implícitas no modelo de "produto potencial" apresentado — só por coincidência é que o estoque de capital cresceria à mesma taxa que a produção industrial. Ao esbarrar nos limites de capacidade, como em 1972/73, o estoque de capital continuaria ainda crescendo substancialmente, segundo nossas estimativas; mas a produção ficava para trás reabrindo, uma vez mais, o hiato de capacidade de produção não utilizada. Mas isto não é tudo. Se as restrições às importações de matérias-primas e insumos cor-

38 "Nenhum processo pode ser exponencial o tempo todo", afirmava um dos ministros da área econômica no período em questão.

39 Como, de fato, apareceram. Só que, em 1973, foram artificialmente contidas. A escassez de certas matérias-primas em 1973/74 aponta no mesmo sentido.

rentes para a indústria postas em vigor em fins de 1975 operarem no sentido de reduzir as compras destes bens no exterior (como tudo indica que ocorrerá a partir de 1976, inclusive) e na hipótese de não haver modificações na composição da demanda industrial nos anos imediatamente seguintes, pode-se realisticamente esperar que o desempenho industrial no futuro próximo seja consideravelmente mais modesto que a taxa histórica de crescimento deste setor. Ao mesmo tempo, no entanto, pelo menos uma parte dos gastos em investimentos fixos será realizada — embora uma parcela importante dos gastos planejados venha a ser postergada, obviamente — elevando portanto o produto potencial mais do que o efetivo por alguns anos à frente. Uma amostra simples disto pode ser encontrada nos resultados de recente pesquisa:[40] no ano de 1975, em que as perspectivas de crescimento industrial desde o seu início já não eram animadoras, um grupo de 900 grandes empresas industriais previa um aumento de seus gastos com investimento fixo, em relação ao ano anterior, de cerca de 16%, em termos correntes.[41]

Se estas especulações estão corretas, repetimos, o hiato existente entre produto efetivo e potencial poderá alargar-se ainda por algum tempo em futuro próximo, quando a situação econômica poderá estar madura o suficiente para o reinício de uma nova fase de *boom*, apoiada em um manual de política econômica expansionista, como o adotado a partir de 1967. Aí, as possibilidades estarão abertas — inclusive para uma retomada do "modelo" de crescimento aplicado de 1967 a 1973. Caso isto não seja desejável, a alternativa vai depender, obviamente, dos ajustes na estrutura produtiva industrial que se fizerem necessários e das medidas e/ou programas que estão sendo presentemente adotados na fase de transição *cum* desaceleração do crescimento do pós-1974. Entre estes, a ênfase maior, no que diz respeito à indústria, tem recaído sobre um esquema de subs-

[40] Ver *Conjuntura Econômica* (outubro de 1975), p. 68, pesquisa sobre investimento na Indústria.

[41] Se esta estimativa é deflacionada por um índice de preços de bens de produção (coluna 32 dos índices de *Conjuntura Econômica*, por exemplo), chega-se ainda a uma alta taxa de crescimento dos gastos em termos reais, de cerca de 10%, sobre o nível de 1974.

tituição de importações de bens de capital em larga escala,[42] que aparece justificado por duas ordens de fatores interligados: de um lado, pelo peso que as importações desse tipo de bens assumiu no total das compras brasileiras no exterior, de outro, pelas grandes elevações observadas no coeficiente de importações/oferta dessa categoria de bens, conjugado às magnitudes da oferta nos anos recentes. Estas considerações, no entanto, fazem *tabula rasa* de importantes características da estrutura industrial brasileira, particularmente de seus segmentos produtores de bens de produção, o que torna necessário um exame mais detido desta alternativa específica. O item seguinte se ocupa deste tópico, procurando realçar, inicialmente, o papel das importações no crescimento recente.

3.3 — As importações e seu papel na oferta industrial

Nesta seção, nosso propósito é o de discutir as implicações da substancial elevação da participação das importações na oferta industrial que teve lugar na última década e que configuraria uma reversão da tendência declinante característica (com curtas interrupções) do crescimento industrial brasileiro desde o início dos anos 30. Com efeito, conforme se observa na Tabela 6, esta participação teria passado de 6,8% em 1965 para 17,1% em 1974, quando se avalia a produção doméstica em termos comparáveis com as importações, e quando se subtrai as exportações industriais da oferta, para obter uma estimativa do consumo aparente doméstico de produtos industriais.

Não constitui o propósito deste documento apresentar uma *interpretação* para esta elevação na última década. Esta deve ser buscada através de uma análise: a) da política de incentivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial, viesada no sentido de estimular importações via concessão de incentivos, isenções e reduções de im-

42 O programa de substituição de importações contempla também, a médio prazo, a área de insumos básicos (especialmente fertilizantes e metais não-ferrosos). Preferimos, no entanto, centrar a atenção nos bens de capital, pelas razões expostas no texto.

postos para bens de capital;[43] b) no comportamento do setor externo como um todo, em particular na elevação da capacidade para importar, corrente (associada ao comportamento favorável das exportações) e total (associada aos influxos de recursos externos) conforme sugerido na segunda seção deste trabalho;[44] c) à expressiva elevação do estoque de capital estrangeiro de risco na economia brasileira na última década, o que provavelmente traz consigo uma tendência no sentido de elevar os dispêndios em importação, particularmente de máquinas e equipamentos, conforme veremos no item seguinte.

A nosso ver, contudo, o fundamental é não perder de vista o caráter cíclico deste processo. Com efeito, para uma economia como a brasileira, que já desenvolveu integralmente suas indústrias de bens de consumo durável e não-durável e (em menor escala) de bens intermediários, mas ainda conta com uma indústria de bens de capital inadequada, quanto maior a taxa de crescimento da renda *per capita*, maior a probabilidade de que a sua propensão *marginal* a importar a curto prazo exceda a sua propensão *média* para importar, devido à sua dependência de bens de capital importados e *à natureza cíclica da demanda por estes itens*. Esta observação é extremamente importante para a questão da intensidade com a qual se devesse buscar — como resposta aos graves desequilíbrios do balanço de pagamentos em 1974/76 — estimular a produção doméstica competitiva com importações, em particular de bens de capital. O

43 Ver, a respeito, Suzigan, Bonelli, Horta e Lodder, *op. cit.*, pp. 11-21. Tomando-se os pontos extremos da década 1962/72, o custo privado de uma unidade de produto importado (levando-se em conta a taxa de câmbio real, os preços externos e as tarifas) *declinou* em cerca de 50%, em termos reais, segundo pesquisa realizada pelo IPE, "Política Cambial: Implicações Macroeconômicas", Tabela 4, p. 88.

44 A capacidade corrente para importar aumentou de 100 em 1967 para 250,5 em 1973 (Figura 1). A capacidade total deve ter aumentado ainda mais, dado o crescimento dos financiamentos para importações no período. Com efeito, os *supplier's credits* passaram de US$ 307 milhões em 31/12/1967 para US$ 1.442 em 31/12/1973, e os créditos concedidos por agências internacionais aumentaram em cerca de US$ 1,5 bilhão nesse mesmo período.

reconhecimento explícito do caráter cíclico da expansão recente deveria colocar esta questão em sua apropriada perspectiva.[45]

TABELA 6

Produção industrial, importações e exportações industriais, participação das importações na oferta, 1965/75

(Em milhões de cruzeiros de 1970)

Anos	Produção Industrial (a)	Exportações Industriais (b)	Importações Industriais (c)	Oferta Total (d) = (a) — (b) + (c)	Participação das Importações na Oferta (c)/(d) %
1965	57 366	1 105	4 130	60 391	6,8
1966	65 456	982	5 721	69 195	8,3
1967	65 552	1 303	6 480	70 729	9,2
1968	76 630	1 363	8 819	84 086	10,5
1969	84 600	1 774	9 424	92 250	10,2
1970	95 513	2 459	11 869	104 923	11,3
1971	109 076	2 790	15 631	121 917	12,8
1972	128 927	3 887	19 109	144 149	13,3
1973	149 298	4 023	22 812	168 087	13,6
1974	160 645	4 046	32 304	188 903	17,1
1975	166 589	4 484	28 822	190 927	15,1

(a) Série obtida através da aplicação dos índices de, produção (Tabela 3) ao valor da produção para 1970, segundo o *Censo Industrial menos* a estimativa da parcela que representaria vendas intragêneros. Segundo as tabelas insumo/produto disponíveis, esta parcela em percentagem do valor da produção seria 14,8% em 1959 e 18% em 1969. Aplicamos esta última, que nos pareceu mais correta, ao valor da produção em 1970 (Cr$ 116.515 milhões).

(b) Aplicamos o índice de *quantum* das exportações industriais (Coluna 131 de *Conjuntura Econômica*) à estimativa das exportações de manufaturados em 1970 (*Censo Industrial*). Para 1974 e 1975, estimativas baseadas em dados não publicados.

(c) Estimativa do INPES (ver W. Suzigan, *et alii*, *op. cit.*) para as importações industriais em 1970, à qual aplicou-se a taxa de câmbio implícita para importações e, posteriormente, os índices de *quantum* para importações industriais, Col. 180 de *Conjuntura Econômica*. Para 1974 e 1975, estimativas baseadas em dados não publicados.

[45] Para uma análise empírica e um modelo teórico aplicado, ver Flavio Castelo Branco, "Importações de Bens de Capital e Substituição de Importações: Algumas Considerações sobre o Problema Recente", tese de mestrado submetida ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (maio de 1975).

Com efeito, com base na discussão anterior acerca da evolução dos produtos real e potencial, na análise preliminar que se segue acerca do grau de complementaridade e/ou substitutibilidade entre bens de capital produzidos domesticamente e importados, e na nova evidência disponível acerca da elevada participação estrangeira no estoque de capital do setor, é possível sugerir não só uma certa cautela e seletividade na política de incentivos e apoio financeiro ao setor produtor doméstico de bens de capital como algumas das limitações inerentes às possibilidades de "substituição". Nunca será demais repetir que "substituição de importações" se decide, em última análise, a nível da implementação de projetos específicos e não a nível de uma estratégia global que utilize medidas de caráter genérico. Além do mais, por motivos conhecidos, esta participação das importações na oferta, apesar de elevada, *subestima* a importância das importações e, por conseguinte, subestima também os custos envolvidos em uma "estratégia" de substituição de importações quando pensada simplisticamente em termos de uma redução da participação das importações na oferta. O restante deste item procura tratar desta questão com especial referência ao setor de bens de capital.

A Tabela 7 apresenta nossas estimativas para a produção doméstica e para as importações de bens de capital entre 1965 e 1975, quando fontes externas de suprimento absorveram quase 30% dos gastos em bens de capital realizados pela economia brasileira. Esta percentagem representa uma marcada elevação em relação ao início do período sob consideração e mostra (conforme Tabela 6) que a participação das importações de bens de capital na oferta do setor é praticamente o dobro da participação das importações industriais na oferta industrial.

O que chama a atenção, contudo, é o fato de que esta elevação da participação das importações se deu *apesar do setor produtor doméstico ter crescido a taxas excepcionalmente elevadas*: 16,2% ao ano em termos reais, em média, entre 1966 e 1974, ou 20,5% ao ano entre 1967 e 1973.[46] As importações de bens de capital cresceram em média no mesmo período (1966/74) a uma taxa anual de 25% (22% entre 1967 e 1973). Mais impressionante, ao longo de

[46] Ver Tabela 3.

toda a década 1965/75, as importações de bens de capital em termos reais, com exceção de um ano (1973), cresceram *sistematicamente* a uma taxa superior (ou igual, como em 1968 e em 1972) à taxa de crescimento da produção doméstica (ver Tabela 9).

TABELA 7

Bens de capital: produção doméstica, importações e participação das importações na oferta global do setor, 1965/75
(Em milhões de cruzeiros de 1970)

Anos	Bens de Capital			Oferta Global	Participação das Importações na Oferta Global
	Produção Doméstica (a)	Importações (b)	Importações (b)/(a) %	(c) = (a) + (b)	(b)/(c) %
1965	8 022	1 360	17	9 382	14,5
1966	9 395	2 103	22,4	11 498	18,3
1967	9 022	2 590	28,7	11 612	22,3
1968	11 504	3 297	28,7	14 801	22,3
1969	12 373	3 720	30,1	16 093	23,1
1970	14 137	4 592	32,5	18 729	24,5
1971	16 328	6 071	37,2	22 399	27,1
1972	21 128	7 848	37,2	28 976	27,1
1973	27 682	8 454	30,1	36 136	23,4
1974	31 399	12 472	39,7	43 871	28,4
1975	33 252	13 096	39,8	46 348	28,3

FONTES: (a) Nossas estimativas. Ver Tabela 3.
(b) Nossas estimativas, a partir do valor das importações de bens de capital em cruzeiros de 1970, à qual se aplicou os índices de *quantum* de *Conjuntura Econômica* (col. 163). Para 1974 e 1975 utilizamos os índices de *quantum* apresentados na segunda seção deste trabalho.

Este comportamento sugere necessariamente à discussão três tipos de problemas: o primeiro está ligado a eventuais alterações na composição da pauta de importações entre as categorias de uso dos produtos; o segundo à questão da complementaridade e/ou substitutibilidade potencial entre bens de capital importados e produzidos domesticamente; o terceiro está relacionado ao papel que a "aber-

tura ao exterior", sob a forma de elevação substancial do investimento estrangeiro de risco e empréstimo, eventualmente desempenhou em termos de elevação da propensão marginal a importar.

Quanto ao primeiro problema, é sabido que os dados para a década de 50, até 1962, mostram um aumento relativo e absoluto do crescimento dos bens de capital importados que, dada a estagnação da capacidade para importar, se deu em parte as expensas de bens intermediários e particularmente de bens de consumo, mas que declinou rapidamente a partir de 1962 devido à redução no investimento global da economia. Para o período de evolução mais favorável da capacidade para importar (1967 73), contudo, as importações de bens de capital cresceram, em dólares correntes, cerca de 4,6 vezes, enquanto as importações de matérias-primas cresceram cerca de 4,4 vezes, de bens de consumo 3,3 vezes, e combustíveis e lubrificantes 4,2 vezes. Uma comparação mais relevante, em termos de índices de *quantum*, e não em dólares correntes, mostra que entre 1967 e 1973 o índice para bens de capital teria crescido 3,26 vezes, contra 2,4 do índice para matérias-primas, 3,35 para bens de consumo durável e 2,14 para bens de consumo (total). Os dados sugerem, portanto, que, não obstante as situações distintas no que diz respeito à capacidade para importar, a súbita aceleração do ritmo de formação bruta de capital na economia que se observou neste dois subperíodos de auge (1956 59 e 1970/72) levou a uma elevação relativa da participação dos bens de capital na pauta de importações. Isto pode ser avaliado para o período recente a partir das nossas estimativas da taxa de Formação Bruta de Capital Fixo de 1965 a 1975, apresentadas na Tabela 8 seguinte, junto com a participação relativa das importações e produção doméstica de bens de capital no investimento bruto da economia brasileira.

Mais importante que as semelhanças entre os dois últimos períodos de auge, contudo, são as *diferenças* entre as duas fases. Aqui surgem as questões da complementaridade ou da substitutibilidade entre bens de capital importados e produzidos domesticamente e o papel desempenhado pelo capital estrangeiro de risco e empréstimo, anteriormente mencionadas.

Quanto à primeira destas questões a suposição que referenda a tese da substituição de importações na área de bens de capital é a

de que muito embora exista uma óbvia relação de complementaridade *de facto* entre bens de capital importados e produzidos domesticamente a nível de projetos industriais, existe uma certa margem de substituição possível — a curto e médio prazos em "consumo", e a longo prazo na produção — entre os dois "tipos" de bens.

Obviamente, é impossível resolver esta questão apenas através de dados agregados, dada a heterogeneidade tecnológica dos produtos envolvidos, a importância dos chamados bens de capital sob encomenda e à própria diversidade do setor. Mas mesmo admitindo que as questões básicas são questões de engenharia e, em alguns casos, devem ser discutidas a nível o mais específico possível, é preciso perguntar a que racionaliza em termos agregativos a "nova etapa de substituição de importações na faixa de bens de capital" (técnicos governamentais e empresários do setor) : quando a produção doméstica de bens de capital cresce (como no período 1967/73) a uma taxa média anual de 20,5%, dadas as condições de demanda, teria sido possível obter do setor taxas de crescimento ainda mais

TABELA 8

Taxa de formação bruta de capital fixo (FBCF) e participação dos bens de capital (BK) importados e produzidos domesticamente no investimento total, 1965 a 1975

(Em % baseadas em valores constantes de 1970)

Anos	FBCF/PIB	Importações BK / FBCF	Produção Interna BK / FBCF
1965	16,1	7,7	45,4
1966	17,6	10,4	46,3
1967	17,6	12,2	42,5
1968	19,8	12,6	44,0
1969	19,8	13,1	43,5
1970	21,0	13,9	42,6
1971	22,0	15,7	42,3
1972	24,4	16,6	44,7
1973	26,5	14,8	48,3
1974	28,5	18,5	46,6
1975	28,7	18,5	47,1

FONTES: Centro de Contas Nacionais (FGV); e Tabelas 3, 7 e 9.

altas, não fora a "competição" externa (expressa em uma taxa de crescimento real das importações de bens de capital da ordem de 22% ao ano no período)?

Dificilmente, exceto sob a mais otimista das hipóteses acerca das elasticidades da oferta a curto e médio prazos da indústria doméstica,[47] da elasticidade de substituição entre bens de capital importados e produzidos domesticamente[48] e das condições de crédito doméstico a longo prazo.[49]

O fato é que a evidência indireta que se dispõe sugere que, complementaridade à parte, a relação entre os dois "tipos" de bens de capital é, ou foi até recentemente, mais provavelmente viesada no sentido da *substituição da produção doméstica potencial por importações*. As indicações, que obviamente reconhecemos como precárias, consistem no cálculo, com base nos dados apresentados na Tabela 9 a seguir, para cada par de anos consecutivos do período 1965/75, da relação entre a variação relativa no *quantum* das importações dividido pela variação relativa no preço dos bens de capital produzidos domesticamente $\left(\frac{\Delta QM}{Q_M} \cdot \frac{P_{PD}}{\Delta P_{PD}}\right)$ e a variação relativa no *quantum* dos bens de capital produzidos domesticamente, divididos pela variação relativa no preço de bens de capital importados $\left(\frac{\Delta Q_{PD}}{Q_{PD}} \cdot \frac{P_M}{\Delta P_M}\right)$. Não deixa de ser curioso observar que para *todos* os anos da década (com uma exceção apenas, praticamente insignificante, para 1973 e que pode ser atribuída à taxa

[47] Na verdade, um eufemismo técnico para designar uma gama variada de problemas como capacidade ociosa, nível tecnológico, capacidade financeira, empresarial, etc.

[48] Infelizmente, é impossível estimar a elasticidade de substituição, $G = \frac{d \log Q_M/Q_{PD}}{d \log (P_{PD/PM})}$, onde Q_M e Q_{PD} são as quantidades de bens de capital importados e produzidos domesticamente e P_M e P_{PD} seus respectivos preços. Mesmo uma *proxy* com variações discretas seria impossível, dada a inexistência de informações sobre *níveis* de preços relativos. É óbvio, contudo, que a simples estimativa da elasticidade não resolveria a questão.

[49] Ver, a respeito, P. Malan e J. Wells, *op. cit.*

Tabela 9

Bens de capital: índices de preços (em cruzeiros) e quantum de importações e produção doméstica, 1965/75[a] (1970 = 100)

Anos	Bens de Capital							
	Importações				Produção Doméstica			
	Índices de *Quantum*[b] (%)		Índices de Preços[c] (%)		Índices de *Quantum*[d] (%)		Índices de Preços[e] (%)	
1965	29,6	—	34,0	—	56,7	—	34,6	—
1966	45,8	54,7	43,7	28,5	66,5	17,3	44,2	27,7
1967	56,4	23,1	50,4	15,3	63,8	—4,1	55,6	25,8
1968	71,8	27,3	68,6	36,1	81,4	27,6	68,3	22,8
1969	81,0	12,8	88,4	28,9	87,5	7,5	85,3	24,9
1970	100	23,5	100	13,1	100	14,3	100	17,2
1971	132,2	32,2	122,9	22,9	115,5	15,5	117,9	17,9
1972	170,9	29,3	150,0	22,1	149,5	29,4	132,3	12,2
1973	184,1	7,7	183,9	22,6	195,8	31,0	148,6	12,3
1974	271,6	47,5	209,3	13,8	222,1	13,4	183,2	23,3
1975	285,2	5,0	302,0	44,3	235,2	5,9	245,7	34,1

[a] Ver texto para detalhes.

[b] Baseada na série de importações de bens de capital em cruzeiros constantes de 1970. Nossas estimativas (Tabela 7).

[c] Obtidas a partir dos preços em dólares (Col. 174 de *Conjuntura Econômica*) e utilizando as taxas de câmbio implícitas nas importações de bens de capital e as tarifas médias praticadas sobre as importações de bens de capital. Nossas estimativas com base em dados do CIEF.

[d] Nossas estimativas, ver Tabela 3.

[e] Nossas estimativas. Para 1965/69, ponderou-se as séries apresentadas em Bonelli, *op. cit.*, para os três ramos relevantes de acordo com as participações de cada um no total da produção doméstica de bens de capital. Para 1969/75, utilizamos, respectivamente, as colunas 60, 64 e 66 de *Conjuntura Econômica*, também ponderadas da mesma forma.

de câmbio sobrevalorizada naquele ano), a variação do *quantum* das importações "responde" significativamente mais à variação no preço dos bens de capital domésticos que a variação no *quantum* da produção doméstica de bens de capital à variação no preço dos

bens de capital importados.[50] A interpretação que damos a este fato é a (intuitiva) de que existe (além da óbvia complementaridade) uma certa margem de substitutibilidade potencial entre bens de capital importados e produzidos domesticamente, *mas que não funciona indistintamente nas duas direções; isto é, deixadas a si mesmo, as decisões de "mercado" em uma economia aberta e semi-industrializada como a brasileira, tendem a substituir produção doméstica (ainda que potencial) por importações e não o contrário.* As razões por esta "preferência revelada" não se prendem apenas a problemas de tecnologia e eficiência. No caso do Brasil na década em consideração, foram reforçadas por dois fatores peculiares: a prioridade absoluta que se conferiu à maximização da taxa de crescimento a curto prazo e a significativamente elevada participação do capital estrangeiro de risco e empréstimo na economia brasileira. Sobre o primeiro fator — e suas consequências — muito já se escreveu. Sobre o segundo, muito menos do que se devia.[51]

O restante deste documento procura apresentar os dados básicos para tratar deste terceiro ponto anteriormente mencionado: o papel do capital estrangeiro *de risco* e algumas implicações desta presen-

[50] É possível tentar uma interpretação "teórica" para este procedimento em termos da definição de livro-texto de bens que são "gross substitutes", isto é, aqueles para os quais, levando em conta tanto o efeito-renda quanto o efeito-substituição $\frac{\partial qi}{\partial pj} > 0$ para $i \neq j$. Aqui estamos comparando $\frac{\Delta qi}{\Delta pj}$ com $\frac{\Delta qj}{\Delta pi}$ para $i \neq j$, e procurando extrair algum resultado (intuitivo) acerca da direção relativa do efeito-substituição. Estamos cientes da precariedade do exercício, que não pretendemos seja mais que uma indicação.

[51] A importância do capital de empréstimo destinado ao financiamento de importações para a evolução das importações, particularmente de bens de capital, não deve ser minimizada. Como já havíamos observado, o montante da dívida para com fornecedores aumentou de 300 milhões de dólares em 1967 para quase 1 500 milhões em 1973. Neste mesmo período, o montante da dívida para com agências internacionais aumentou em quase 1 bilhão de dólares. Para um tratamento detalhado do problema, ver J. E. Carvalho Pereira, *op. cit.*, e P. Malan e J. Wells, *op. cit.* Além dos financiamentos às importações, estamos sugerindo aqui a hipótese de que um elevado estoque de capital estrangeiro de risco na economia traz consigo uma tendência *built-in* no sentido de elevar a propensão marginal a importar bens de capital, que sugerimos aqui apenas como uma idéia para verificação futura.

ça para as reais possibilidades de substituição na faixa de bens de capital.

3.4 — O capital estrangeiro na economia brasileira e algumas implicações quanto ao setor industrial

As estimativas do estoque de capital estrangeiro na economia brasileira são reconhecidamente precárias. Publicadas, existem duas séries alternativas. A primeira, apresentada pela revista *Conjuntura Econômica*,[52] consiste em estimativas do estoque construídas a partir do levantamento realizado em início da década de 50 (ver Tabela 10).[53]

Quanto à segunda estimativa, apresentada nos próprios *Relatórios* do Banco Central e também reproduzida na Tabela 10, não se conhece o método utilizado em sua elaboração. Há sérias razões para acreditar, contudo, com base em pelo menos duas séries de considerações, que esta série *subestima* marcadamente o estoque de capital estrangeiro na economia brasileira. Estas razões são o que se conhece acerca das estimativas norte-americanas (várias edições do *Survey of Current Business*, SCB, U.S. Department of Commerce) do valor do estoque de capital de risco norte-americano no Brasil e a explícita sugestão do ex-Ministro da Fazenda, Antonio Delfim

[52] No vol. 26, número 11 (p. 90), e no vol. 28, número 7 (p. 113), sobre o total de capitais estrangeiros registrados em 31/12/1951 (Cr$ 28.946 milhões antigos ou US$ 1.546 milhões quando convertidos à taxa de Cr$ 18,72 antigos por dólar), adicionou-se ano a ano as estimativas dos fluxos de investimentos e reinvestimentos constantes dos *Relatórios* e *Boletins* do Banco Central do Brasil, reconstituindo-se a série de capitais estrangeiros de 31/12/1946 a 31/12/1973.

[53] Poder-se-ia objetar, quanto à estimativa de *Conjuntura Econômica*, que tomar o valor do estoque em 31/12/1951 como ponto de partida para a construção da série não seria um procedimento adequado, dado que é sabido que através do Decreto-Lei n.º 30.363, de 3/1/1952, o Governo decidiu reestimar o estoque de capital estrangeiro, *para fins de cálculo da base sobre a qual se poderiam fazer remessas de lucros e dividendos*, dadas as saídas elevadas do período, marcado por uma taxa de câmbio crescentemente sobrevalorizada. Esta reestimativa reduziu o estoque de capital registrado como investimento direto, sobre o qual se poderiam realizar remessas, de 750 para 372 milhões de dólares.

Netto, de que parte dos empréstimos em moeda e *supplier's credits* na verdade se constituem em formas veladas de investimento direto na economia brasileira. Com efeito, nos "Dados Complementares" à sua exposição à Câmara de Deputados em 26/6/1973, o então Ministro agregou *um terço* do montante da dívida em moeda e da dívida para com *supplier's* à estimativa do estoque de capital estrangeiro, apresentada pelo Banco Central para 1972, elevando-a em 64% (de US$ 3.404 milhões para US$ 5.600 milhões). Entretanto, há sérias razões para acreditar que mesmo esta "correção", aplicada à série de *Conjuntura Econômica*, ainda subestima, consideravelmente, o estoque de capital estrangeiro no Brasil conforme nossas estimativas apresentadas na coluna (4) da Tabela 10.

Os resultados da tabela de referência mostram, inicialmente, que mesmo um método simples de estimação é suficiente para salientar a grande subestimativa existente nas avaliações disponíveis: a série "corrigida" na coluna (4) sugere que o estoque real de capital estrangeiro no Brasil seria pouco superior ao dobro da estimativa disponível para 1975. Adicionalmente, a última coluna da tabela mostra de forma nítida o acentuado aumento na participação do capital estrangeiro no total industrial durante a década 1965/75 e representa uma contribuição ao debate sobre a desnacionalização do parque industrial brasileiro.[54] É possível especular, como antes sugerido, que uma participação estrangeira crescente e de tal magnitude tem muito a ver com a recente "abertura" da economia brasileira — em termos da substancial elevação observada no coeficiente de importações — dadas certas características das empresas estrangeiras no sentido de *importar* matérias-primas e bens de capital proporcionalmente mais que as nacionais.

Certas implicações da presença do capital estrangeiro na magnitude relativa observada hoje no Brasil devem ser destacadas. A primeira, amplamente discutida na literatura, ressalta o fato de que a

[54] É confortador notar que nossos resultados foram confirmados — através de método totalmente distinto — em recente trabalho que estima a participação estrangeira no patrimônio líquido industrial em 1974 em 29,3%. Ver "Quem é Quem na Economia Brasileira", *in Visão* (agosto de 1975), pp. 28-29.

TABELA 10

Estimativas alternativas do estoque de capital estrangeiro na economia brasileira (fim de ano) e participação no capital industrial

(Em US$ milhões correntes)

Anos	(1) Conjuntura Econômica	(2) Banco Central	(3) Capital Norte-Americano	(4) Capital Estrangeiro Total	(5) Capital Estrangeiro na Indústria	(6) Capital Industrial Total	(7) = (5)/(6) Em %
1965	3 177	n.d.	1 073	2 861	2 232	11 802	18,9
1966	3 336	1 632	1 247	3 325	2 627	12 550	20,9
1967	3 451	1 760	1 327	3 539	2 796	13 359	20,9
1968	3 562	1 857	1 484	3 957	3 205	14 289	22,4
1969	3 884	2 179	1 636	4 374	3 490	15 374	22,7
1970	4 052	2 347	1 847	4 925	3 940	16 708	23,6
1971	4 616	2 911	2 066	5 480	4 483	18 490	24,3
1972	5 154	3 404	2 505	6 698	5 512	21 488	25,6
1973	6 604	4 579	3 199	8 531	6 569	25 012	26,3
1974	7 672[a]	6 027	3 763	11 199	8 388	29 947	28,0
1975	n.d.	7 303	4 784[a,b]	14 811[a,b]	10 116[a,b]	35 318[a,b]	28,6[a]

FONTES: Coluna (1): ver texto.
Coluna (2): até 1970, D. Netto, *op. cit.*; de 1971 a 1975, *Boletim* B.C. do Brasil (fevereiro de 1976).
Coluna (3): *Survey of Current Business*, vários números.
Coluna (4): Col. (3) dividida pela participação relativa dos investimentos norte-americanos no total, segundo *Relatórios* (B.C.). Supusemos, explicitamente, que a subestimativa dos registros brasileiros é a mesma para o capital norte-americano e dos demais países.
Coluna (5): Col. (4) multiplicada pela participação relativa da Indústria de Transformação no total, segundo *Relatórios* (B.C.).
Coluna (6): Tabela 5, com valores convertidos em dólares correntes levando em consideração possíveis "distorções" na taxa cambial nesta conversão. Os fluxos de investimento total foram convertidos em dólares a taxas "corrigidas" em alguns anos (6,51 Cr$/US$ em 1973, 7,58 em 1974 e 9,15 em 1975) e à taxa média de importações nos demais, sendo somados ao estoque em 1964.

[a] Estimativa provisória.
[b] Soma dos fluxos *programados* de despesa, aplicados ao estoque do ano anterior após dedução da depreciação.

propriedade de ativos reais, enquanto comando sobre o fluxo futuro de renda derivado de sua utilização, envolve certos direitos de remessas e de repatriamento de capital, que devem ser levados em conta na avaliação de certas experiências de crescimento acelerado com amplo recurso ao capital estrangeiro.[55]

55 Sugestões segundo esta linha são encontradas, por exemplo, em S. A. Morley e G. W. Smith, "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil" *in Oxford Economic Papers* (março de 1971), pp. 120-135. Ver também S. Morley, "Investimento Estrangeiro na Perspectiva dos Países em Desenvolvimento", *in Pesquisa e Planejamento Econômico* (dezembro de 1974).

É sabido que no Brasil as remessas sob a rubrica de Lucros e Dividendos têm representado uma parcela reduzida do estoque de capital – uma média inferior a 3% nos anos recentes.[56] Dado que as estimativas da taxa média de lucro sobre o capital no período 1968/1972, situam-se em torno de 12%,[57] depreende-se que, mesmo levando-se em conta remessas sob outras rubricas, a maior parcela dos lucros do capital estrangeiro no período foi reinvestida no País.[58]

Nada impede, no entanto – e os diplomas legais relevantes são, a este respeito, suficientemente favoráveis – que, dependendo das perspectivas de lucratividade dos investimentos futuros, os lucros auferidos ao longo de determinado período de tempo sejam repatriados em escala mais ampla. Não cabe aqui especular acerca de que condições econômicas e políticas internas e externas devem prevalecer para que as empresas de propriedade estrangeira remetam para seus países de origem uma maior parcela de seus lucros; interessa mais examinar algumas das conseqüências deste caso em uma situação que se configura sempre que, como em meados dos anos 70, as perspectivas de crescimento da economia são revistas e reenfocadas. E principalmente, quando já se observa uma sensível redução no grau de capacidade utilizada na Indústria de Transformação (setor que, recordamos, congrega quase 80% do capital estrangeiro no Brasil), a qual, por si só, pode fornecer indicações que as empresas estrangeiras venham a reduzir os níveis de investimento em capital fixo no futuro próximo.

A aplicação da taxa média de lucro no período 1968/72 (12%) por exemplo, ao estoque de capital estrangeiro (médio) em 1975, resulta em um volume de lucros brutos da ordem de US$ 1,4 bilhões, valor que representa cerca de 16% das receitas de exportação naquele ano. A hipótese de remessa da totalidade dos lucros, absor-

56 Segundo as estimativas da Tabela 10, comparadas aos dados de Balanço de Pagamentos.

57 Ver Newfarmer e Mueller, *op. cit.*, Appendix A, Tabela 9, p. 166.

58 Com efeito, segundo dados do Banco Central, os reinvestimentos chegaram, em média, a 5% do estoque de capital médio em 71, 72 e 73.

vendo tal volume de divisas é certamente implausível [59] e inadmissível nas condições atuais. O importante a assinalar contudo, é que o não repatriamento, seja ele voluntário ou compulsório, abre a possibilidade de maiores reinvestimentos em expansão e/ou compra de novas indústrias (*take-over*) desde que se realizem os lucros.

Com efeito, no caso brasileiro, a compra de indústrias existentes por parte do capital estrangeiro tem tido importância crescente nos últimos anos. Estudo recente [60] contém eloqüentes informações a respeito, no que se refere a uma amostra de grandes empresas norte-americanas: entre 1956 e 1960 cerca de 33% das novas filiais estabelecidas no Brasil o foram por compra de indústrias; enquanto entre 1960 e 1965 aquela estimativa alcançou os 38%, de 1966 a 1970 chegou-se a 52%, e no triênio seguinte a 61%. Isto ajuda a compreender os níveis relativamente baixos de repatriamento do capital nos últimos anos.

Estas circunstâncias adiam a questão do repatriamento, obviamente. Mas esta poderá ser recolocada no futuro. Mais ainda, se o valor do estoque de capital estrangeiro crescer a taxas mais elevadas que as de crescimento das exportações — o que não é inteiramente improvável — crescerá, também, a parcela *potencialmente* comprometida com remessas de lucros e dividendos no total das receitas de exportação.

A segunda importante implicação da existência de um estoque de capital estrangeiro na indústria de elevada magnitude, absoluta e relativa, como a observada no caso brasileiro, merece especial destaque quando, como no momento atual, se programa uma etapa de substituição de importações de bens de capital. Isso porque o capital estrangeiro está fortemente representado na produção doméstica desta categoria de bens e, portanto, dificilmente se poderia pensar em expansão substantiva do parque produtor de bens de capital que não estivesse associada a uma concomitante expansão — talvez

59 A rigor, mesmo neste caso extremo de repatriar a totalidade dos lucros, as estimativas do texto são altas pois não levam em conta que uma fração do "capital estrangeiro" é, de fato, de propriedade de nacionais. Morley e Smith, *op. cit.*, estimam que esta fração era de 13% (1957), a partir da participação norte-americana na renda de suas subsidiárias.

60 Newfarmer e Mueller, *op. cit.*, Tabela 6-4.

mais que diretamente proporcional — desse segmento industrial de propriedade estrangeira. Isso seria tanto mais verdadeiro ao considerarmos que para a produção doméstica de uma importante parcela dos bens de capital atualmente importados será necessário, também, a incorporação, sob alguma forma de contrato de compra, da tecnologia relativamente sofisticada que caracteriza a produção desse tipo de bens. E nesse caso, as empresas estrangeiras estão particularmente bem situadas com referência ao acesso a esse tipo de tecnologia, o que atuará para facilitar ainda mais a expansão do capital estrangeiro na indústria.

Uma idéia, ainda que relativamente grosseira, da participação absoluta e relativa do capital estrangeiro no parque produtor doméstico de bens de capital ajudaria a esclarecer alguns dos pontos acima. As estimativas a esse respeito estão apresentadas na tabela seguinte, que focaliza o período 1971/75.

Com efeito, conforme indicações encontradas na literatura econômica, o capital estrangeiro aparece ainda mais concentrado em certas indústrias — no caso, as produtoras de bens de capital — do que quando o total industrial é considerado. Mais ainda, esta participação relativa aumenta entre 1971 e 1975. Não é exagero concluir, portanto, que, dada a elevada magnitude, absoluta e relativa, do capital estrangeiro na produção de bens de capital, qualquer programa de substituição de importações nessa categoria de produtos dificilmente poderá prescindir do concurso do capital de propriedade estrangeira. E dadas essas características da produção de bens de capital — tais como a necessidade de sofisticada tecnologia, para cuja obtenção as empresas estrangeiras estão mais capacitadas que as nacionais — também não é exagero arriscar a previsão de que a parcela de capital estrangeiro no segmento industrial produtor de bens de capital venha a aumentar no futuro.

Finalmente, resta ainda a possibilidade de que a substituição de importações na área de bens de capital não se realize no ritmo e na intensidade desejados pelo Governo em futuro próximo. É ocioso lembrar aqui que o capital privado se vê estimulado a investir em parte em função de certos sinais de "mercado" que lhe garanta uma perspectiva adequada de rentabilidade para os investimentos. Na produção de bens de capital esses sinais devem ser suficientemente

TABELA 11

Participação do capital estrangeiro nas indústrias de bens de capital

(Valores em Cr$ milhões de 1970 e %)

Anos	Mecânica + Material Elétrico + Material de Transporte		
	(a) Capital Estrangeiro	(b) Capital Total	(a)/(b)
1971	6 484	16 734	38,8
1972	7 564	19 524	38,8
1973	9 193	22 648	40,6
1974	10 180	25 809	39,4
1975*	11 922	29 349	40,6
	Mecânica + Material Elétrico		
1971	3 075	8 189	37,5
1972	3 717	9 290	40,0
1973	3 999	10 523	38,0
1974	4 694	11 814	39,7
1975*	5 497	13 414	41,0

FONTES: Coluna (a): estimativas dos *Relatórios* (Banco Central) corrigidas, para compensar as subestimativas, pelos coeficientes relevantes da Tabela III-14, p. 49, em Doellinger e Cavalcanti, *op. cit.* ; Coluna (b): estimativas (em Bonelli, *op. cit.*, Apêndice B) da participação relativa do capital dos gêneros industriais relevantes no total aplicados ao estoque de capital da Tabela 5 em 1970, às quais foram adicionados os fluxos de inversões líquidas até 1975 segundo *Pesquisa Industrial* (1971 a 1973, FIBGE-DEICOM) e *Conjuntura Econômica* (outubro de 1975), pp. 68-71.

* Estimativa Preliminar.

fortes e duradouros, dadas as características dos gastos em inversões fixas quando comparados aos gastos em consumo. Isto é, investimentos para a produção de bens de capital são feitos quando a demanda esperada destes bens se afigura crescente ou estável, mas dificilmente tem lugar em períodos, como os de transição e/ou recessão, de declínio acentuado da taxa de crescimento.[61] Nestes, obvia-

[61] Um bom exemplo disto, infelizmente colocado em termos de investimentos *líquidos*, pode ser extraído da Tabela 5: enquanto que entre 1956 e 1962 o investimento industrial aumentava à taxa média de 22%, daquele último ano até 1967 observou-se uma *redução* de, em média, quase 2% ao ano. A partir de 1967, até 1974, o crescimento médio do investimento voltou a ser superior a 20% por ano.

mente, uma parcela dos gastos com investimento fixo das empresas é postergada, o que reduz a produção corrente de bens de capital bem como o nível de expectativas dos produtores desses bens. Nessa situação, pode-se colocar em dúvida o sucesso de um programa de substituição de importações, a menos que seja reativada a demanda de bens de capital por parte de outro tipo de investidor que não o privado.

4 — Observações finais, resumo e conclusões

Este documento procurou tratar de dois grandes temas inter-relacionados: a) o grave desequilíbrio do balanço de pagamentos experimentado pela economia brasileira em 1974 e 1975 (com ênfase na interpretação que lhe foi dada, nas alternativas de política econômica existentes e nas implicações potenciais das decisões efetivamente tomadas, procurando distinguir o curto do longo prazo); b) o papel do setor industrial no período recente de abertura da economia, com ênfase no caráter cíclico de seu desempenho, no papel das importações industriais na oferta, e na importância fundamental do capital estrangeiro no setor, em particular nos subsetores que deveriam realizar a chamada substituição de importações, vista por alguns como a solução de médio/longo prazo para o problema do desequilíbrio do balanço de pagamentos acima referido.

O documento está, assim, dividido em duas parte. A primeira procura, na linha do exposto em trabalho anterior de um dos autores, insistir na necessidade de um diagnóstico menos inadequado do processo pelo qual se chegou à delicada situação atual (do que aquele que atribui ao petróleo, e a uma subseqüente crise internacional de caráter conjuntural, a responsabilidade pelos desequilíbrios externos e internos que a economia brasileira vem experimentando desde 1973). Com efeito, não nos parece correta a assertiva — implícita nesta interpretação convenientemente simplificadora — de que, não fora a decisão da OPEP, o Brasil poderia continuar reeditando a sua experiência de taxas de crescimento do produto real próximas a 10%, com inflação se não cadente pelo menos constante, e

balanço de pagamentos no global superavitário (ainda que o *superavit* se devesse a ingressos via conta de capital superiores às necessidades de financiamento de nosso crônico *deficit* em conta-corrente, levando à acumulação simultânea de reservas e dívida externa).

Não temos a pretensão de ter apresentado uma interpretação definitiva, nem tampouco pretendemos insistir apenas na necessidade de uma reinterpretação do passado recente, *per se*. Trata-se antes de reconhecer que um diagnóstico menos inadequado constitui a base necessária para a discussão de alternativas de política a curto prazo como também, e principalmente, para encaminhar soluções de longo prazo para um problema que, visto em perspectiva histórica, é recorrente na experiência brasileira de desenvolvimento: a exacerbação de pressões inflacionárias e a geração de desequilíbrio no balanço de pagamentos quando se acelera por algum tempo o ritmo de dispêndio simultaneamente em consumo e para formação bruta de capital fixo, além da capacidade doméstica de produção e do nível máximo de importações que se pode obter dadas as perspectivas das exportações (das quais depende, em última análise, a capacidade de endividamento externo do País).[62]

No que diz respeito às alternativas de política para o longo prazo, esta última observação coloca em sua perspectiva apropriada a preocupação, típica em alguns setores, com "a redução da dependência de bens de capital importados" *porque* tal dependência teria contribuído, entre outros fatores, para gerar um desequilíbrio excessivo no balanço de pagamentos em 1974/75 e/ou *porque* se deseja a longo prazo, dotar o País de uma indústria doméstica de bens de capital mais complexa, diversificada e de maior nível técnológico. Uma terceira razão seria uma visão pessimista acerca da possibilidade de expandir as exportações brasileiras para além de 1% de par-

[62] O fato de o período 1968/73 ter sido excepcionalmente favorável para o setor externo da economia brasileira, e que o crescimento real a 10%, a inflação sob relativo controle e o balanço de pagamentos superavitário provavelmente não poderiam ter sido obtidos não fora a maior articulação da economia brasileira com os mercados internacionais de capitais e bens e serviços, não deve obscurecer um fato fundamental: os benefícios dessa integração talvez tenham aparecido antes de alguns de seus custos; na verdade haviam também fatores *endógenos* de caráter cíclico operando para gerar os desequilíbrios atuais, expressos em inflação e variações indesejadas nas reservas internacionais.

ticipação nas exportações mundiais. Na verdade, como procuramos sugerir, trata-se mais de aumentar a produção doméstica de "bens internacionais" (*tradables*), categoria que inclui tanto bens exportáveis quanto competitivos com importações, do que simplesmente "substituir" estas importações.[63] E, convém insistir, dada a magnitude da dívida externa e os inevitáveis gastos adicionais com importações mesmo em programas substitutivos, a capacidade de geração de divisas através de exportações é pelo menos tão importante quanto a eventual capacidade de "poupar" divisas substituindo importações por produção doméstica — a qual, em última análise, deveria ser capaz de competir em mercados externos.

Não foi contudo o propósito deste trabalho tratar da questão das possibilidades brasileiras de exportação, vale dizer, da questão acerca do modo pelo qual a necessária realocação de recursos reais e financeiros para a produção de bens internacionais deve-se dar *dentro* da categoria, isto é, como devem ser contemplados os setores exportadores e competitivos com importações. A resposta é: *ambos*, desde que se tenha em mente que as experiências históricas de desenvolvimento sob o capitalismo sugerem que a única maneira *segura* pela qual um país semi-industrializado pode financiar as importações de que necessita para explorar o potencial de crescimento de seus setores dinâmicos é através de sua capacidade de vender no exterior uma parte do produto destes mesmos setores.[64]

As considerações acima se prendem a problemas de longo prazo, privilegiados neste documento. Isto porque nos parece inteiramente inadequado tratar de um problema grave como é o do balanço de pagamentos atual em termos de um horizonte temporal que se esgota em um ano ou um ano e meio. Como sugerimos anteriormente,

63 Em suma, trata-se mais de deslocar para a direita a curva de oferta de bens internacionais que deslocar para a esquerda a curva de demanda por esta categoria de bens, através, por exemplo, de medidas de contenção *generalizada* de importações. A contenção seletiva pode ser defendida sob certas hipóteses acerca das condições de oferta doméstica.

64 Apenas neste caso, como bem o notou Hirshman, os períodos de súbita elevação nas importações causadas pelo padrão de crescimento das atividades dinâmicas seriam sistematicamente compensados (com as defasagens devidas) por elevações nas exportações: " ... any offsetting by other exports is to considerable extent a matter of luck". A. Hirshman, *The Strategy of Economic Development* (Yale University Press, 1958), p. 172.

esta visão excessivamente conjuntural leva a uma atitude de espera por eventos exógenos compensatórios que nem sempre é a mais adequada.

A opção pela contenção generalizada das importações *em 1976* é uma atitude tipicamente de curto prazo, cujos efeitos sobre a variação de reservas internacionais neste ano é impossível prever. É curioso notar aqui contudo que, *de facto,* o Governo parece ter reconhecido que o problema do balanço de pagamentos deve ser subdividido em dois subproblemas: balanço comercial e conta de capital (incluindo juros do serviço da dívida). A "prova" desta assertiva parece estar na decisão de não utilizar a taxa de câmbio para tentar reequilibrar a balança comercial, dada sua fundamental, importância para os problemas de serviço da dívida e custo dos novos (e necessários ao "modelo") ingressos de recursos externos de risco e capitais de empréstimos. As medidas de restrição às importações, contudo (depósito prévio por 360 dias de 100% do valor FOB), equivalem à imposição de uma tarifa *ad valorem* equivalente ao custo de oportunidade dos depósitos, encarecendo substancial e quase generalizadamente o custo real de uma unidade de produto importado.[65] Apesar da taxa oficial única, o Brasil tem hoje, para todos os efeitos práticos, um sistema de taxas múltiplas de câmbio com todas as desvantagens conhecidas e sem as vantagens de sua utilização para uma explícita alocação de um recurso escasso (divisas) com a seletividade requerida por uma perspectiva de prazo mais longo.

A segunda parte deste artigo trata especialmente do setor industrial, seu desempenho recente, a evolução dos produtos real e potencial do setor, o papel das importações na oferta industrial, a importância do capital estrangeiro e o subsetor de bens de capital. Apesar da diversidade dos tópicos, esta parte tem um objetivo comum: contribuir para a discussão recente acerca da intensidade com que se deve e/ou pode seguir uma política de substituição de importações industriais.

65 A capacidade dos depósitos prévios em efetivamente conter as importações obviamente depende das facilidades creditícias disponíveis para os importadores — e da capacidade destes de passar adiante os maiores custos unitários dos produtos importados.

Todas as indicações indiretas são no sentido de sugerir uma extrema cautela na intensidade com que se deve (pode) seguir este curso de ação. A evolução dos produtos real e potencial na indústria, com a ampliação progressiva do hiato entre os dois desde 1972-73 (a exemplo do ocorrido na década de 60) sugere mais uma vez o caráter cíclico do desenvolvimento industrial e suas implicações para a eventual retomada do crescimento via políticas de dispêndio com o nível e a composição "adequados" (à estrutura de oferta prevalecente) e para o comportamento das importações.[66]

O coeficiente que expressa a participação das importações na oferta industrial, como é sabido, na verdade subestima a importância das importações, e portanto, os custos envolvidos na "substituição" por produção doméstica.[67] Adicionalmente, sugerimos como hipótese a ser explorada com mais profundidade e desagregação que, além da óbvia relação de complementaridade entre bens de capital produzidos domesticamente e importados, há uma certa relação de substitutibilidade potencial (em "consumo" a curto prazo, e na produção a prazo mais longo) que não parece funcionar nas duas direções mas, antes, é viesada no sentido de favorecer a demanda por importações em detrimento da produção doméstica potencial, em fases de aceleração no ritmo de formação de capital.

Achamos que esse fenômeno não pode ser inteiramente dissociado da presença marcante do estoque de capital de propriedade de estrangeiros na indústria brasileira. As indicações preliminares são no sentido de mostrar — dada uma política creditícia francamente expansionista — a existência de uma propensão marginal

[66] S. Morley, *op. cit.*, já havia notado um ponto extremamente importante a esse respeito: "... imports seem to be a residual whose demand is more than proportionately affected by changes in economic activity. This is consistent with Harberger's observation that internal supply and demand functions may shift asymmetrically in a period of relative stagnation. *Demand is held down by an anti-inflation program or some other economy-wide adjustment but potential industrial supply, or capacity, still is shifting outward because of past investments.* Such a shift would reduce imports even though total demand was unchanged" p. 285 (ênfase nossa). O mesmo ponto é sugerido pela evolução dos produtos real e potencial.

[67] S. A. Morley e G. W. Smith "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil", in *Oxford Economic Papers* (março de 1971).

a importar mais elevada que a propensão ao dispêndio em produtos domésticos. Algumas das outras implicações desta presença significativa do capital estrangeiro são razoavelmente conhecidas. "For the establishment of foreign enterprise implies a liability of future repatriated earnings for which some offset to current income must be made..."; "In addition, a large foreign sector can have a potentially destabilizing short-term effect on the exchange rate and balance of payments because of the more complete integration of foreign firms in the world capital markets and their sensitivity to regional political instability".[68]

Menos conhecidas e menos previsíveis são as implicações desta presença para as tentativas governamentais de "redefinição da estrutura de oferta". Aqui só é possível especular; mas no que diz respeito ao setor de bens de capital parece claro que não basta ao Governo oferecer aos empresários nacionais existentes apoio *financeiro* adequado e/ou realizar aportes de *equity capital* via subsidiárias do BNDE. O peso do capital estrangeiro atual no setor é de tal ordem que a chamada "substituição de importações" ou se faz com o seu concurso — e em função de seus interesses globais e lucratividade esperada — ou provavelmente não se fará no ritmo e prazo requeridos. Isso, na verdade, não constitui novidade em termos de experiência histórica de desenvolvimento brasileiro. Ironicamente, aquilo que alguns chegaram a considerar uma oportunidade única para uma "mudança de modelo econômico", na verdade mais provavelmente será apenas a ratificação e o reforço de uma das linhas básicas que configuram o desenvolvimento industrial no Brasil desde os anos 50: elevação dos investimentos públicos e manipulação de incentivos visando a elevar a rentabilidade privada dos setores onde o capital estrangeiro é não só relativamente mais importante, mas imprescindível à continuidade do processo dado seu controle sobre a variável chave: tecnologia.

A principal mensagem deste artigo, contudo, é a insistência no fato de que a complexidade dos problemas que enfrenta hoje a economia brasileira não deve - e não pode — ser reduzida a questões de maior ou menor eficiência na gestão da política econômica.

68 *Ibid*, pp. 132-135.

Atualmente, como no passado, os fenômenos *recorrentes* de desequilíbrio no balanço de pagamentos e aceleração da inflação estão expressando, não tanto erros de política econômica passada ou incompetência em sua formulação atual como querem alguns, mas antes fenômenos reais associados às características do processo de formação de capital em uma estrutura econômica desequilibrada, como ainda é o caso do Brasil. É imperioso aprofundar a questão para além das querelas "técnico-acadêmicas" acerca de erros e acertos de política econômica de curto prazo, na direção de um esforço por captar certas características estruturais da economia brasileira (e sua associada superestrutura política), que hoje, como no passado, configuram os (estreitos) limites do possível em termos de opções de política econômica.[69]

[69] Conforme a expressão de L. Taylor em seu "Short-Term Policy in Open Semi-Industrialized Economics: The Narrow Limits of the Possible", *in Journal of Development Economics*, 1 (1974), pp. 85-104.

Endividamento e desenvolvimento: algumas lições da história

CARLOS VON DOELLINGER *

1 — Introdução

As relações entre capital externo, endividamento e desenvolvimento econômico, quando analisadas em perspectiva histórica, apresentam sugestivas advertências à formulação atual da política de "desenvolvimento com endividamento", que vem sendo apresentada com mais virtudes do que realmente parece possuir.

A teoria econômica coloca o capital externo (investimentos, empréstimos ou financiamentos) cumprindo, em termos reais, a dupla função de complementação das poupanças internas no financiamento dos investimentos e de complementação da capacidade para importar. Segundo o jargão já popularizado, os recursos externos preenchem o "hiato de recursos reais" e o "hiato de balanço de pagamentos". Constata-se sempre, *ex-post,* que as poupanças externas teriam se adicionado aos recursos internos disponíveis no atendimento dos níveis almejados de investimentos.

Sob essa ótica teórica, pouco importa que a poupança interna *ex-ante* pudesse ser maior que a verificada *ex-post,* quando é computado o *deficit* em conta-corrente do balanço de pagamentos (poupança externa). A justificativa é bem simples: a poupança externa permite o atingimento de maiores níveis de investimentos (caso a poupança *ex-ante* se igualasse ao seu valor *ex-post*) ou dos mesmos níveis de investimento com menores sacrifícios em termos de consumo presente (caso a poupança interna pudesse financiar a totalidade dos investimentos).

Essa visão simplória, impregnada de miopia contábil, leva a conclusões, em alguns casos, bastante estranhas. Tomemos a situação

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

Pesq. Plan. Econ. | Rio de Janeiro, | 6 (2) | 407 a 430 | ago. 1976

presente do balanço de pagamentos do Brasil. Com a elevação dos preços do petróleo e de outras matérias-primas, o *deficit* em conta-corrente passou de US$ 1.688 milhões, em 1973, para US$ 6.981 milhões em 1974, ou de 2,3 para 7,8% do PIB. Se a taxa de investimento se tivesse mantido em torno de 22%, a poupança doméstica teria passado de 90% do total dos investimentos para pouco mais de 65%, o que teoricamente deveria ter permitido substancial elevação do consumo global. Ou seja, a ser válida tal interpretação, devido ao fato de pagarmos mais caro pelas *mesmas quantidades importadas, dos mesmos produtos*, teríamos melhorado sensivelmente nosso "bem-estar" presente! A conclusão chega a ser surrealista. Contudo, tão insólita quanto essa seria a conclusão alternativa de aumento da taxa de investimento, para algo próximo de 28%, caso a poupança interna se mantivesse nos níveis anteriores. Nesse caso, a crise do petróleo teria trazido valiosa contribuição ao nosso desenvolvimento econômico! Assim, com muita freqüência, estamos diante de um mero jogo contábil.

À luz da experiência histórica internacional, foi na complementação da capacidade para importar que o capital externo assumiu alguma importância para o crescimento econômico, independentemente de ter ou não "complementado poupanças internas". E é sob esse aspecto que se tiram algumas importantes "lições da história" para os países endividados. Enquanto alguns países foram capazes de, posteriormente à entrada de capitais, desenvolver o comércio exterior e arcar com o "serviço da dívida", outros simplesmente sucumbiram no círculo vicioso do endividamento em "bola de neve".

Há, contudo, ainda um outro papel importante tradicionalmente desempenhado pelos recursos externos. No passado complementavam os recursos financeiros dos governos; atualmente, em proporções equivalentes dos governos e setores privados, verificando-se com certa freqüência que a afluência desses recursos é explicada, em parte, ou por deficiências institucionais na administração das finanças públicas ou pela inadequação dos mercados financeiro e de capitais. Esse aspecto puramente financeiro impele ao endividamento, mesmo na ausência de necessidades "reais". A experiência histórica com esse tipo de motivação, aqui documentada com a experiência bra-

sileira ao longo do século XIX e início do século XX, oferece também importantes ensinamentos à política de desenvolvimento com endividamento.

Finalmente, nota-se que em geral a experiência histórica sugere que o aporte de capital externo não é condição necessária nem suficiente ao desenvolvimento econômico, agindo apenas como fator subsidiário, sob certas condições. Por outro lado, a "inadequada" e excessiva utilização desses capitais, especialmente sob a forma de empréstimos, pode chegar mesmo a dificultar o desenvolvimento, pelas dificuldades de balanço de pagamentos resultantes do acúmulo do "serviço da dívida". Essas dificuldades tornam-se especialmente graves em épocas de crise econômica internacional.

2 — A experiência internacional: do século XIX à II Guerra Mundial

A análise seguinte procurará relacionar a experiência do *take-off* de vários países, seguindo a conceituação bem conhecida de Rostow, com a entrada de recursos externos.

Procura distinguir três casos: *take-off* sem participação de capitais externos, *take-off* com alguma participação de capitais externos, e endividamento em *take-off*. Antes desse detalhamento, contudo, parece interessante apresentar algumas conclusões gerais, sintetizadas com extrema felicidade por Berril: [1]

a) a maioria das atuais potências econômicas pouco se utilizou de capitais externos no processo de crescimento. De fato, tornaram-se "exportadoras de capital" mesmo antes de encerrado o processo de *take-off*, tais como Inglaterra, França, Alemanha e Japão;

b) nos casos em que houve importação de capital, este representou sempre pequena parcela dos recursos disponíveis para inver-

[1] J. Berril, "Foreign Capital and Take-off", *in The Economics of Take-off and Sustained Growth,* editado por W. W. Rostow (New York: St. Martins Press, 1965).

sões (sempre menos de 20%) e dirigiram-se a setores de infra-estrutura econômica e social, tais como ferrovias, portos, bens e serviços públicos em geral;

c) os países bem sucedidos em seu desenvolvimento econômico e que recorreram aos recursos externos, tais como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, puderam contar com o desempenho de suas exportações, que cresciam a taxas mais elevadas que as das importações, para saldar os compromissos do "serviço da dívida". Não se transformaram, portanto, em devedores crônicos, como a maioria dos países pobres que se endividavam para saldar compromissos anteriores (Egito, China, Turquia, Brasil, etc);

d) finalmente, não parece haver clara correlação entre importação de capital e *take-off*. De fato, tudo indica que os fatores realmente relevantes ao processo de desenvolvimento teriam permitido o *take-off* mesmo na ausência do capital externo. Esses recursos parecem ter dado alguma contribuição ao aumento da capacidade de importar em alguns períodos de tempo; porém, mais importante parece ter sido a tecnologia e a capacidade empresarial que acompanhavam muitas vezes o capital financeiro externo. Não há qualquer dúvida de que o investimento direto tenha sido muito mais importante que os empréstimos financeiros.

2.1 — *Take-off* sem capital externo

Tendo a Inglaterra iniciado a revolução industrial, é óbvio que não poderia ter recorrido ao "capital externo", embora tenha recebido alguns recursos de grupos comerciantes das cidades-estado do norte da Europa. A expansão econômica foi financiada com recursos internos e as importações com a produção excedente, permitindo exportações de produtos manufaturados.

Já por volta de 1825, com o desenvolvimento das ferrovias, lançavam-se os empresários ingleses em investimentos diretos na França e em outras regiões da Europa, porém basicamente em decorrência da tecnologia que haviam aperfeiçoado. Essa tecnologia é rapidamente absorvida tanto na França como na Alemanha, transformando-se esses países também em "exportadores de capital". Os investimentos

em ferrovias, bem como em serviços públicos em geral, estendem-se à Europa Central e Oriental, extravasando rapidamente para as novas regiões da América e do Oriente.

Os movimentos de capitais financeiros eram intensos na Europa, tendo Londres como centro de operações; porém, em relação aos países mais "desenvolvidos", como Inglaterra, França, Alemanha, Holanda e Bélgica, os recursos fluíam multilateralmente. Eram devedores sistemáticos a Áustria, os países da Europa Central em geral, a Rússia Imperial, a Turquia e os países balcânicos.

A experiência japonesa é *sui generis*. No início do *take-off*, por volta de 1878, cerca de 6% da dívida pública se constituía de títulos lançados nas praças financeiras de Londres e Paris. Terminado o *take-off*, por volta de 1900, essa dívida havia sido inteiramente resgatada, e no início do século a participação de recursos externos nos investimentos japoneses era praticamente nula.

2.2 — *Take-off* com capital externo

O *take-off* nos Estados Unidos é geralmente situado logo após a guerra civil, com o *boom* da construção ferroviária. Assim, o período 1870/90 é de grande afluência de capitais externos, tanto de investimentos diretos — ingleses, basicamente — como de empréstimos financeiros. Nesse período foi intenso o crescimento das importações, a taxas médias superiores ao triplo das taxas de crescimento das exportações. Em conseqüência, o capital externo foi importante na criação da necessária capacidade para importar, além de carrear tecnologia e capacidade empresarial e de contribuir para o desenvolvimento dos mercados financeiros internos.

A partir de 1890 aumentou consideravelmente o ritmo de crescimento das exportações, superando largamente o das importações, a partir de 1910. Por essa época os Estados Unidos já exportavam capital, embora continuassem como "devedores líquidos" até alguns anos após. Pode-se afirmar que o seu capital externo desempenhou papel de algum relevo, porém numa fase bem definida do desenvolvimento econômico do país, e com contribuição muito maior em termos de transferência de tecnologia e de aumento da capacidade

para importar. A constatação que mais nos interessa, contudo, refere-se à capacidade de pagamento dos encargos desses recursos, não com novos empréstimos, mas com saldos positivos em conta-corrente do balanço de pagamentos.

O Canadá, por outro lado, costuma ser citado como o caso mais notório de desenvolvimento "assistido" por capital externo. De fato, a partir de 1905 esse país passou a absorver fluxos crescentes de capital externo, especialmente sob a forma de investimentos diretos. Os investimentos ingleses, que já em 1913 alcançavam £ 600 milhões, dirigiram-se à infra-estrutura (ferrovias), enquanto os investimentos americanos, a partir de 1908, dirigiram-se à indústria manufatureira.

Favorecido por suas amplas disponibilidades de recursos naturais (minérios, madeiras), pôde o país continuar a absorver recursos crescentes ao longo dos anos 30 e da II Guerra Mundial, em tal proporção que atualmente a maior parte dessas explorações são de propriedade de investidores estrangeiros. Essa situação vem criando sérios problemas políticos internos, dificultando mesmo a condução da política econômica. Apesar disso, é importante observar que mesmo nesse caso de extrema dependência do capital externo, os investidores estrangeiros não iniciaram a expansão econômica; chegaram bem depois de iniciado o *take-off* que, segundo Rostow, deu-se a partir de 1896, com a elevação dos preços dos produtos primários exportados.

Outro país grandemente beneficiado pela valorização dos produtos primários, iniciada em 1896, foi a Nova Zelândia, que também é um caso típico de desenvolvimento "assistido" por capitais externos. Esses capitais contribuíram para o aparelhamento da infra-estrutura de exportação, especialmente após o efeito das técnicas de refrigeração e frigorificação, no início do século. Porém, após 1907 praticamente cessou o influxo de empréstimo e investimentos externos, os quais haviam começado a entrar no país (anos 80), bem depois de iniciado o *take-off*.

O mais retardado de todos os casos de afluência de capital externo é o da Austrália. A entrada de recursos, em maior escala, só se verificou nos anos 20, bem depois de concluído o período do *take-off*, tendo as aplicações sido dirigidas para setores de utilidades públicas.

Observa-se assim que, a não ser talvez no caso dos Estados Unidos, em todos os demais exemplos de desenvolvimento "assistido", o capital externo foi mais conseqüência do que causa da expansão econômica, e à exceção do Canadá, teve maior importância em períodos bem definidos do processo de desenvolvimento. O aumento acentuado das exportações permitiu o pagamento dos encargos desses capitais sem que esses países se transformassem em "devedores crônicos". Situação bem diferente ocorreu, no entanto, com grande número de países devedores, que até hoje estão na condição de Subdesenvolvidos, fato que a seção seguinte procura analisar sumariamente.

2.3 — Capital externo e endividamento sem desenvolvimento

Até 1914, os países "pobres" haviam absorvido apenas 1/4 do fluxo total de capitais internacionais, embora o número desses países fosse consideravelmente maior do que os relativamente mais ricos. Incluem-se na categoria de "pobres" os países da Europa Oriental, do Norte da África, Oriente Médio, Ásia e América Latina.

Os empréstimos financeiros, concedidos quase sempre aos governos desses países, visavam, ou a interesses políticos, como bem analisam Renouvin e Duroselle, [2] sem maiores condicionamentos a variáveis estritamente econômicas, ou ao máximo ganho financeiro, às custas da posição submissa e de ausência de alternativas em que esses países se encontravam. Quanto a esse aspecto, foi particularmente relevante o contexto político-militar vigente no século XIX, e até pelo menos a I Guerra Mundial.

Pela impossibilidade de gerar rendas adicionais que pagassem o "serviço da dívida" esses países eram sempre obrigados a pagar os encargos com novos empréstimos, endividando-se em "bola de neve". Freqüentemente foram obrigados a empenhar a própria receita fiscal do governo como garantia do pagamento dos juros e das amortizações, em geral a receita com os impostos sobre o comércio exterior. E não foram poucos os casos de intervenção direta na administração

[2] P. Renouvin e J. B. Duroselle, *Introdução à História das Relações Internacionais* (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969), Cap. 5, pp. 134-179.

pública desses países. As condições em que os "novos" empréstimos eram negociados tornavam-se mais "duras" e impositivas na medida em que pioravam as condições de pagamento de dívidas anterior-res, o que geralmente ocorria quando se deterioravam as "relações de troca" ou quando a economia internacional atravessava períodos recessivos.

Nota-se, mesmo examinando superficialmente os fatos históricos, que a ausência de condições necessárias ao desenvolvimento não impediu que capitais externos fluíssem para muitos países ainda hoje subdesenvolvidos; e embora constituindo parte minoritária do fluxo total desses recursos, representavam às vezes parcelas substanciais das poupanças internas. Por outro lado, a ajuda temporária que ofereciam ao balanço de pagamentos era quase sempre anulada alguns anos após, quando se agravavam os encargos do "serviço da dívida".

A dura lição da História para os países subdesenvolvidos é que, assim como o *take-off* teria sem dúvida ocorrido nos países hoje desenvolvidos, independentemente da disponibilidade ou não da "ajuda externa", certamente não o teria nos países subdesenvolvidos, mesmo que maiores montantes de recursos fossem para eles canalizados.

Essa constatação poderia parecer algo exagerada. Mas o fato é que se dispõe de estudos, metodologicamente e empiricamente bem elaborados, evidenciando a ausência de correlação entre capital financeiro externo e crescimento econômico. K. B. Griffin e J. L. Enos,[3] por exemplo, ao correlacionar taxas de crescimento econômico com proporção de "ajuda externa" em relação ao PIB, para 20 países da América Latina no período 1957/64, encontraram coeficientes *negativos*, estatisticamente significantes. M. Kraska e K. Taira,[4] ao reconsiderar o tema de forma mais elaborada, separaram "investimento direto" de capital financeiro (ajuda), e refizeram as correlações para 13 países da América Latina no período 1950/68. Observaram então a existência de correlação positiva entre investimento dire-

[3] K. B. Griffin e J. L. Enos, "Foreign Assistance: Objectives and Consequences", *in Economic Development and Cultural Change*, vol. 18, n.º 3 (1970).

[4] M. Kraska e K. Taira, "Foreign Capital, Aid and Growth in Latin America", *in The Developing Economic*, vol. XII, n.º 3 (1974).

to e crescimento (0,66), mas nenhuma correlação em se tratando de capital financeiro.

A seção seguinte procura apresentar um resumo da experiência histórica brasileira, que parece bem ilustrativa dessa conclusão.

3 — A experiência brasileira com a dívida externa

3.1 — Breve histórico: de 1823 ao primeiro *funding loan* de 1898 [5]

O endividamento externo brasileiro se iniciou com a proclamação da Independência. Verificada a quase insolvência do Governo Imperial, negociou-se o primeiro empréstimo em Londres, em 1823, no valor de £ 3.686.200, com a finalidade de financiar os *deficits* orçamentários já acumulados. Em garantia, foram hipotecadas as rendas das alfândegas do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Maranhão, fato muito comum no período imperial. A partir de então, os ressarcimentos desse e dos compromissos que se seguiram seriam feitos sempre através de novos empréstimos.[6]

Assim, em 1829 foi negociado novo empréstimo em Londres no valor de £ 400.000, em condições quase ultrajantes ao País. Novo empréstimo seria negociado em 1839, para cobrir o serviço da dívida acumulada, bem como outros em 1843, 1852, 1859 e 1860. A Casa N. M. Rothschild & Sons logo se especializou em bancar a insolvência do Brasil. Alguma parcela desses recursos destinava-se a investimentos de infra-estrutura, especialmente em ferrovias, porém as maiores parcelas eram utilizadas, ou no financiamento dos *deficits* orçamentários ou no pagamento dos juros e das amortizações de

[5] As informações dessa seção são provenientes de Claudionor de Souza Dantas: *Dívida Externa* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946).

[6] Como diria Oswaldo Aranha, por ocasião das renegociações da dívida nos anos 30, "... O Brasil nunca pagou seus empréstimos com seus próprios recursos. Fez sempre novos empréstimos para manter os antigos". Citação de Claudionor de Sousa Dantas, *op. cit.*

empréstimos anteriores. Por exemplo, em 1863, quando se avizinhava a liquidação dos empréstimos de 1843, 1823 e 1829, novo empréstimo foi contratado, como de praxe com a Casa Rothschild, de £ 4 milhões.

Em 1865, para fazer face aos encargos com a Guerra do Paraguai, novo empréstimo seria contratado. A dívida externa total por essa época já ascendia a £ 14.417.500. Outros empréstimos se seguiram, em condições cada vez mais "duras" de negociação, visto que o Governo brasileiro apresentava-se sempre como insolvente. Com a proclamação da República, em 1889, a dívida externa já alcançava mais de 30 milhões de libras.

Os anos 80 marcaram um período de grande prosperidade econômica internacional, até sobrevir a depressão de meados dos anos 90. Essa prosperidade acarretou grandes disponibilidades de recursos financeiros, que foram aplicados pelos investidores europeus, especialmente ingleses, nos Estados Unidos, Canadá e nos países da América Latina, entre eles o Brasil.

Constata-se, de fato, que os capitais externos tendem a acompanhar os "ciclos econômicos", embora com certo atraso, como parece bem documentado por Rhomberg.[7]

Seguramente, o que determina tais fluxos é a disponibilidade de recursos das empresas e os níveis de renda interna dos países investidores. No início de um período expansionista, são muitas as oportunidades internas de aplicação, porém ainda reduzidos os lucros e as rendas internas em geral. Segue-se a realização das aplicações e já no auge da expansão iniciam-se os investimentos externos. Também quando se inicia uma crise, ainda são elevados os lucros e as rendas, ao mesmo tempo em que se reduzem as oportunidades internas de aplicações. O investimento externo, dessa forma, ainda prossegue um pouco na crise, até que haja a contração de lucros e rendas.

Por essa época foram muito intensos os investimentos ingleses em ferrovias, portos e serviços públicos em geral. Porém, uma caracterís-

7 Rudolph E. Rhomberg, "Transmission of Fluctuations to Developing Countries", *in* M. Bronfenbrenner (ed.), *Is the Business Cycle Obsolete?* (New York: John Wiley & Sons, 1969), p. 266 em diante. Ver também R. C. O. Matthews, *The Business Cycle* (Chicago: The University of Chicago Press, 1959), pp. 187-190.

tica importante e curiosa dessas aplicações era que o Governo garantia um retorno mínimo, na forma de pagamentos contratuais de juros, o que sobrecarregava o serviço da dívida.

Essa situação favorável da economia mundial refletiu-se na expansão do comércio internacional e na valorização dos produtos primários até o fim da década de 80, quando então se registraram sinais de reversão do ciclo. Os países industrializados entraram em crise até meados dos anos 90, retomando o processo expansionista daí em diante.

Essa reversão teve conseqüências comerciais e financeiras, do ponto de vista internacional. Por um lado, reduziu-se o comércio, com enfraquecimento dos preços dos produtos primários, entre eles o café; e por outro diminuíram as disponibilidades financeiras para aplicações no exterior.

Para o Brasil, a conseqüência desses fatos foi a drástica redução do saldo da balança comercial, devido principalmente à queda das cotações do café, agravada substancialmente a partir de 1896.[8] Diante dessa situação, ficou o País virtualmente impossibilitado de arcar com os compromissos do "serviço da dívida", sendo o Governo Republicano obrigado a renegociar os pagamentos, no que ficou conhecido como o 1.º *Funding Loan* de 1898.

Esse fato é digno de nota e encerra importante "lição da História". Os agravamentos das condições de solvência do País coincidem com períodos de crise econômica na Europa e nos Estados Unidos. Bem ilustrativas, por exemplo, foram as ocasiões em que ocorreram as moratórias — sempre em épocas de crise (1898, 1913, 1932) — que se refletiam sobre o comércio internacional reduzindo as exportações de café.

3.2 — De 1900 a 1932

Com a retomada do crescimento econômico internacional ao final dos anos 90 e início do século, melhoram as condições do comércio

[8] Ver Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10, p. 35.

internacional e voltam os recursos financeiros a fluir da Europa em direção aos países mais pobres.

No Brasil, tanto se endividava o Governo Federal como os Governos Estaduais e até Municipais. Os recursos fluíram com grande intensidade, principalmente após 1907/08, e foram utilizados não só para equilíbrio dos orçamentos quanto para obras de infra-estrutura e compra de ferrovias das companhias inglesas.

Contudo, após a grande euforia econômica do início do século, especialmente entre 1907/12, os países industrializados da Europa mergulham em nova crise econômica, desta feita a partir de 1913. O período de guerra recuperaria parcialmente a atividade industrial, porém somente após 1923 iria registrar-se novamente um longo período de crescimento acelerado, que duraria até a Grande Depressão dos anos 30.

A crise iniciada em 1913 iria atingir duramente os preços dos produtos primários, assim como reduziria drasticamente o comércio internacional em geral. O preço do café foi especialmente atingido, permanecendo em média cerca de 30% inferior aos níveis de 1910/12.[9]

A Figura 1 mostra a evolução da produção industrial mundial e do comércio internacional, entre 1914 e 1938. Nota-se a queda constante até 1922, a recuperação e expansão acelerada entre 1923 e 1930, e a grande depressão dos anos 30.

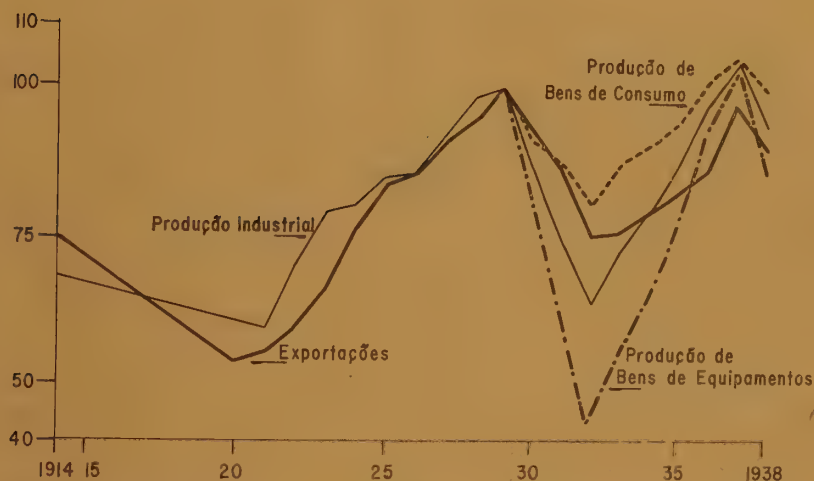
A consequência da crise iniciada em 1913 foi a redução dos saldos comerciais do Brasil e novamente a impossibilidade de atendimento ao "serviço da dívida". O total da dívida externa, em 1914, era de 90 milhões de libras e quase 300 milhões de francos. Havia se registrado um crescimento apreciável ao longo do período 1900/12, sem qualquer preocupação com a reais possibilidades de pagamento do País. O resultado foi a negociação de novo *funding loan*, apresentando-se o Brasil mais uma vez como insolvente. A I Guerra Mundial e os anos que se seguiram constituíram um período particularmente difícil para a economia brasileira.

Nos anos 20, contudo, é retomado o fluxo de capitais de empréstimo, já então com a crescente participação de recursos originários

9 A. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*, p. 43.

dos Estados Unidos, com quem foi contratado em 1921, um empréstimo de US$ 50 milhões. A euforia econômica ressurgida novamente acarreta expansão acentuada do comércio internacional (Figura 1) e níveis sem precedentes de fluxos de capitais internacionais.

FIGURA 1

VOLUME DO COMÉRCIO MUNDIAL E PRODUÇÃO INDUSTRIAL MUNDIAL (1929=100)

FONTE: W. S. Woytinsky e E. S. Woytinsky, World Commerce and Governments (New York: Twentieth Century Fund, 1955), pp. 39-43.

Tal situação se prolongaria até 1930. Em 1931, constatava-se novamente a insolvência externa do Brasil, e em 1932 nova renegociação da dívida, o terceiro *funding loan.* O saldo da balança comercial havia caído de £ 20.788.000, em 1931, para £ 14.885.000 em 1932, e para £ 7.658.00 em 1933, implicando a impossibilidade de se atender ao "serviço da dívida" externa, que por essa época já exigia £ 23 milhões por ano.

3.3 — Os anos 30 e a II Guerra Mundial: dívida não se paga com mais dívida

Com o advento do Estado Novo, em 1937, foram novamente interrompidos os pagamentos do serviço da dívida, derivados do *funding* de 1932 e do reescalonamento com a Inglaterra negociado com *Sir* Oto Niemayer. A suspensão duraria até 1940.

Foi então enfaticamente declarado pelo Governo que o País não mais poderia continuar a pagar o "serviço da dívida" com novos empréstimos. Seguiu-se a suspensão dos pagamentos até 1940, quando foi estabelecido um esquema provisório até a conclusão das negociações de 1943, em que a dívida total, consolidada, seria amortizada a longo prazo através de um dos esquemas propostos pelo Governo.[10]

De fato o esquema de pagamento seria, a partir de então, razoavelmente cumprido. Isso se deveu, basicamente, à obtenção de resultados favoráveis na conta-corrente do balanço de pagamentos. Conquanto no período de guerra exportações e importações tivessem se reduzido a cerca da metade de seus valores normais, as importações caíram em proporções maiores, possibilitando, inclusive, grande acúmulo de reservas em moeda estrangeira. Quando, em 1948, reapareciam os *deficits* em conta-corrente, boa parte da dívida consolidada já havia sido amortizada.

Foi, portanto, somente a partir de 1934 que o Brasil passou realmente a pagar a dívida externa, acumulada desde os primeiros anos do Império, com seus próprios recursos. Para tanto, teve que subordinar os pagamentos à disponibilidade de divisas, suspendendo-os quando se reduziam os saldos de balanço comercial, como ocorreu de 1937 a 1940. O acordo de 1943 obrigou os credores à aceitação das reais possibilidades de pagamento do País e ao longo de todo esse período não seriam contratados novos empréstimos.

Esse procedimento, é claro, acarretou conseqüências negativas do ponto de vista das relações internacionais do País, cujas repercussões

[10] Para uma análise detalhada da história da dívida externa brasileira ao longo dos anos 30, bem como o acordo de 1943, consultar: Marcelo de Paiva Abreu, "A Dívida Pública Externa do Brasil: 1931-1943", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, n.º 1 (junho de 1975).

seriam sentidas, posteriormente, ainda por muitos anos. Como havia procurado o Governo do Estado Novo desenvolver intensas negociações políticas, aproveitando a disputa entre Inglaterra e Estados Unidos pela liderança da economia internacional, até ao final dos anos 50 foi grande a suspicácia de banqueiros europeus, e mesmo norte-americanos, em relação ao Brasil.

O fato é que apesar da ausência de novos recursos externos, e das condições desfavoráveis do comércio exterior, foi possível sustentar elevado ritmo de crescimento; não mais apoiado na economia de exportação, mas na expansão da indústria visando ao mercado interno. Na verdade a taxa média de crescimento dos anos 30 é superior à dos anos 20, época de maciço ingresso de capitais externos, e certamente superior à dos períodos anteriores de nossa história econômica (embora não se disponha de dados exatos). E mesmo no difícil período de guerra ainda se registrariam taxas médias não tão inferiores às de épocas anteriores, como mostram os dados abaixo:

Brasil: Taxas de Crescimento do PNB

Períodos	Taxa média anual (%)
1929/20	3,9
1938/29	4,4
1945/38	3,3

FONTE: Villela e Suzigan, *op. cit.*, p. 436.

3.4 — O período de pós-guerra: 1946/64

Após a II Guerra, os fluxos internacionais de capitais passaram a ter características diferentes. A dívida pública externa aos poucos desapareceria, predominando cada vez mais os investimentos diretos, os empréstimos e financiamentos oficiais, de organizações internacionais (Banco Mundial, BID, AID), os *supplier's credits* associados às importações e os empréstimos concessionais aos governos e órgãos afins. Surge a preocupação política com o desenvolvimento econômico.

A participação da maioria dos países subdesenvolvidos nessa "nova ordem" financeira internacional, agora liderada pelos Estados Unidos, apesar de tudo seria bastante prejudicada, tanto pelo seu comportamento nos períodos anteriores da história econômica como pela escassez de capital derivada da reconstrução do pós-guerra. A história do Banco Mundial, por exemplo, registra claramente as dificuldades encontradas para captação de recursos juntos aos banqueiros americanos e europeus, quando as aplicações se destinassem aos países da América Latina.

Por essas razões, foram poucas as possibilidades efetivamente existentes para o Brasil e a maioria dos países em desenvolvimento, no mercado financeiro internacional, ao longo dos anos 40 e 50, o que de fato explica a quase estabilidade da dívida externa até 1960 (Tabela 1). Isso apesar da grande demanda por capitais externos em conseqüência da necessidade crônica de financiamento dos *deficits* em conta-corrente do balanço de pagamentos.

Assim, face às dificuldades de implementação de adequadas políticas cambial e de fomento às exportações, restou ao País o único recurso de contenção e substituição de importações.

TABELA 1

Endividamento externo total do Brasil
(US$ milhões)

Anos	Posição em 31/12
1946	2 054
1950	1 862
1955	1 792
1960	1 955
1961	2 207
1962	2 457
1963	2 527
1964	2 502

FONTE: Banco Central.

Somente a partir de 1961 voltaria a aumentar o saldo devedor do País, em quase 30% no período 1960/63. Esse aumento, contudo, teve características quase compulsórias, constituindo-se em grande parte de empréstimos compensatórios dadas as dificuldades crescentes no financiamento dos *deficits* do balanço de pagamentos.

A composição da dívida em 1961 (não se obteve registros anteriores) mostra a absoluta predominância dos financiamentos às importações (*supplier's credits* e Eximbank) e dos empréstimos compensatórios, restando uma pequena parcela da dívida pública externa (Tabela 2).

TABELA 2

Composição do endividamento externo (1961)

Origem	%
Agências Nacionais	*17,1*
AID	2,1
Eximbank	15,0
Agências Multinacionais	*5,8*
BIRD	5,8
BID	0,0
Bancos	*72,5*
Supplier's	33,0
Empréstimos Compensatórios	39,5
Dívida Pública	*4,6*
Total	100,0

FONTE: Banco Central.

A quase inexistência de financiamentos externos ao longo dos anos 50 não impediu, contudo, a expansão econômica então verificada, apesar das muitas distorções advindas do processo "substituição de importações". A contribuição da "poupança externa" foi reduzida em termos globais, embora tenha tido relativa importância em alguns setores industriais (através de investimentos diretos). Por outro lado, foi possível, apesar de tudo, conviver com a insuficiência crônica da capacidade para importar.

Por outro lado, tivesse o Governo implementado adequadas políticas cambial e de fomento às exportações,[11] possivelmente não teria o País se defrontado com tantas dificuldades de balanço de pagamentos no início dos anos 60, que levaram novamente à situação de quase insolvência externa em 1964, quando se negociou o mais recente reescalonamento da dívida externa. A Tabela 3 mostra a participação percentual da "poupança externa" (*deficit* em conta-corrente do Balanço de Pagamentos) no total da formação de capital, em alguns anos do período. Essas participações não mostram qualquer correlação com a taxa de investimento ou com a taxa de

TABELA 3

Poupança externa como percentagem dos investimentos, taxas de investimento e taxas de crescimento do PIB (anos selecionados)

Anos	Taxas de Investimento	% da Poupança Externa	Taxa de Crescimento
1950	12,8	—16,3	6,5
1952	14,1	49,9	8,7
1954	14,1	13,7	10,1
1957	14,0	14,7	8,1
1960	16,2	17,2	9,7
1961	16,6	6,6	10,3
1962	17,7	10,0	5,3
1963	16,6	3,0	1,5
1964	16,2	— 3,6	2,9
1965	15,7	— 9,1	2,7
1966	13,3	— 1,5	5,1

FONTES: Contas Nacionais, IBRE, Fundação Getulio Vargas e Banco Central.

[11] Não faltaram tentativas, mas sem continuidade e disposição política. Por exemplo, em 1953, quando se instituiu o sistema de taxas múltiplas de câmbio com subsídios às exportações; em 1957, com a lei das tarifas e a formação do abortado "Grupo de Estudo de Fomento às Exportações", no âmbito do antigo Conselho de Desenvolvimento; em 1961 com a nova política de "realismo cambial", e até em 1963, quando da criação de outro "Grupo de Estudos de Incentivo às Exportações Industriais". Para maiores detalhes ver Carlos von Doellinger, *et alii*, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 14.

crescimento da renda; decorrem apenas das variações conjunturais a que estiveram submetidas as exportações dos principais produtos primários, que ora levaram a *deficits* comerciais assustadores (1952), ora a generosos *superavits* (1953, 1961), às vezes de um ano para outro. De fato carece de fundamento qualquer interpretação mais ampla desses resultados.

Observa-se que "taxas negativas" de participação (*superavits* em conta-corrente) ocorrem com taxas de crescimento de 6,5, 5,1 e 2,9%, e com taxas de investimentos de 12,8, 13,3 e 15,7%.

Nota-se portanto, novamente, que a virtual ausência de recursos financeiros externos não obstaculizou o crescimento da economia, que se deu mais uma vez apesar do agravamento dos problemas com o balanço de pagamentos. A contribuição do capital externo surgiu sob a forma de investimentos diretos (1956/60), porém muito mais relevante que o aporte de capital foi a transferência da tecnologia e da capacidade empresarial.

3.5 — De 1964 à situação atual

Após o reescalonamento da dívida externa em 1964, manteve-se uma postura de austeridade na condução da política econômica, radicalmente diferente da atitude dos anos anteriores.[12] Com isso, havia a esperança de aportes mais substanciais de recursos externos, como aparece explícito no *Programa de Ação Econômica*, do Governo Castelo Branco.

Esses recursos só afluíram algum tempo depois; inicialmente através das organizações internacionais e da AID, em seguida através dos canais matriz-filial das empresas multinacionais aqui instaladas, com a Instrução 289 da antiga SUMOC,[13] e após 1967, com a Resolução 63, através do sistema bancário, beneficiando as empresas nacionais. Contudo, seria realmente depois de 1970, após mais de 3 anos

12 Que se refletiu imediatamente na alteração à regulamentação da Lei 4.131 (Lei geral sobre capital externo).

13 Que estipulava garantias governamentais aos empréstimos em moeda às empresas privadas.

de crescimento econômico intenso, que se daria o aumento do ritmo de ingresso desses capitais, o que se explica mais pelas grandes disponibilidades financeiras na Europa e nos Estados Unidos. Entre 1971 e 1973 a economia internacional experimentaria um período de grande euforia. Por outro lado, o surgimento de crescentes saldos superavitários no balanço de pagamentos, entre 1970/73, sugere que esses ingressos estavam mais em função de deficiências institucionais internas dos mercados financeiro e de capitais do que de necessidades "reais" para o crescimento econômico. E a partir de 1974, quando entram em crise os países industrializados, reduz-se o ingresso desses recursos, justamente quando aumentava a necessidade de financiamento do *deficit* em conta-corrente do balanço de pagamentos.

Contudo, os fatos referentes a esse período são amplamente conhecidos e já foram sobejamente analisados, tanto no que concerne à economia brasileira quanto internacional.[14] Vale apenas frisar alguns aspectos que talvez tenham alguma ligação com fatos anteriormente mencionados:

i. novamente parece ser a "oferta" de recursos financeiros a determinante básica dos fluxos em direção aos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil;

ii. nota-se a predominância de capitais de empréstimos (em moeda) e financiamentos, com reduzidas participações dos investimentos diretos, apesar do notável crescimento das empresas multinacionais;

iii. novamente as dificuldades com o "serviço da dívida" ocorrem em consequência do aumento do *deficit* em transações correntes do balanço de pagamentos, especialmente em virtude da redução dos saldos comerciais (nos últimos 2 anos, volumosos

[14] Ver, por exemplo, Carlos von Doellinger, *et alii*, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 22; José Eduardo C. Pereira, *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de aJneiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 27 e Carlos von Doellinger, "Algumas Notas sobre a Crise Econômica Internacional", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, n.º 1 (1975).

deficits). Assim, para fazer face ao "serviço da dívida", é necessário aumentar a dívida;

iv. finalmente, surgiu novamente o fenômeno de uma crise econômica internacional (1974/75), acarretando dramática inversão da tendência favorável das "relações de troca", como a causa básica das dificuldades com a conta comercial do balanço de pagamentos.

A Tabela 4 mostra que a relação dívida externa/PIB subiu consideravelmente a partir de 1972, alcançando nível médio superior ao registrado nos anos 50. É evidente que a economia brasileira apresenta-se atualmente substancialmente mais desenvolvida e menos vulnerável, enquanto a administração da dívida externa, executada

TABELA 4

Dívida externa e relação dívida/PIB

Anos	Dívida Total* (US$ Milhões) (1)	PIB (US$ Milhões) (2)	(3) = (1) ÷ (2)
1967	3 332	30 047	11,08
1968	3 861	34 014	11,35
1969	4 403	38 785	11,35
1970	5 295	44 509	11,89
1971	6 622	52 162	12,69
1972	9 521	60 716	15,68
1973	12 572	72 635	17,30
1974	17 600	89 170	19,73
1975	22 300	102 902	21,68
1976**	27 500	108 047	25,46
1977**	32 000	114 529	27,94
1978**	35 000	122 547	28,56
Média do Período 1950/60			17,89

FONTES: Banco Central e Fundação Getulio Vargas.

* Preferiu-se considerar a dívida bruta total, ao invés da dívida líquida, mais usual em comparações desse tipo. Isso porque, além das reservas constituírem de fato uma parcela da dívida, são quase imprescindíveis à manutenção da atual política de endividamento, e se em parte são eventualmente consumidas — como ocorreu em 1974/75 — necessário se torna aumentar o endividamento para recompô-las.

** Estimativas do autor.

pelo Banco Central, aperfeiçoou-se bastante. O que importa frisar, contudo, é que, no que concerne às dificuldades que possam ser enfrentadas a partir dos eventos do biênio 74-75, é possível que a história se repita. A menos que seja possível manter, indefinidamente, as taxas de crescimento das exportações verificadas nos últimos anos, o que parece bastante questionável.

4 — Considerações finais

Como bem adverte Berril,[15] a história nos acautela quanto à pouca certeza de que o crescimento econômico com capital externo seja de fato mais cômodo e inteligente que sem capital externo. Pois reside justamente na "conveniência" e na "comodidade" dessa opção o seu grande perigo. Convenientemente porque removeria o "hiato" de balanço de pagamentos, embora apenas o transfira, com juros, para alguns anos à frente; e cômoda porque a alternativa seria uma custosa e difícil reformulação dos mercados financeiro e de capitais internos, embora o uso crescente de empréstimos externos coloque grande número de empresas na dependência crônica desses recursos.

Assim, a grande conveniência do capital financeiro externo é o seu grande perigo, visto que os problemas com o "serviço da dívida" podem se agravar se cessa o influxo dos recursos ou se há uma redução da receita de divisas em períodos de recessão. A simples redução da *taxa de crescimento* das exportações já pode ser suficiente para o agravamento das condições de solvência do País.

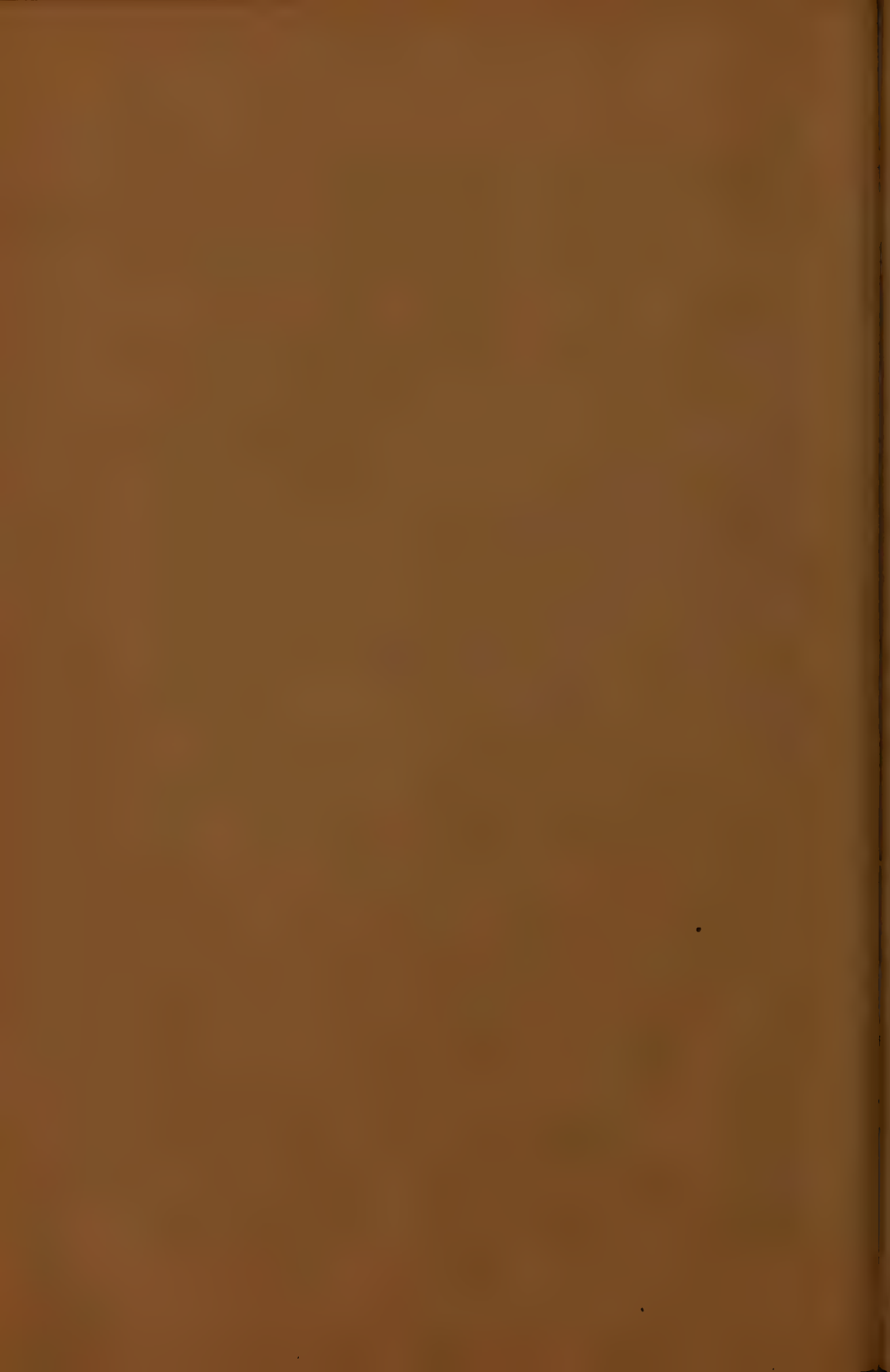
Por outro lado, a história parece sugerir que é algo fraca a correlação entre capital externo e desenvolvimento econômico, no Brasil e nos demais países, principalmente se esses recursos têm caráter exclusivamente financeiro (empréstimos).

A alternativa do investimento direto, por outro lado, parece oferecer vantagens mais tangíveis. E nos ensina a história que os países hoje desenvolvidos, e que recorreram ao capital externo, absorveram proporções bem maiores de aplicações diretas que de emprés-

15 J. Berril, "Foreign Capital...", *op. cit.*

timos, ao contrário da experiência das nações ainda hoje subdesenvolvidas. No Brasil, atualmente, a proporção é ainda a de um dólar de investimento para cada cinco dólares de empréstimo e financiamento, tendo-se mesmo claras evidências de que até as empresas multinacionais, em sua grande maioria, financiam seus investimentos em ativo fixo com empréstimos em moeda.[16]

Utilizando-se maiores proporções de investimentos diretos, cabe aos governos apenas cuidar de que a propriedade estrangeira de uma parcela dos ativos produtivos do País não implique problemas políticos, ou de política econômica, na medida em que parte das decisões são tomadas no exterior, ou levando em conta interesses outros que não os exclusivamente relativos às economias nacionais. Mas é preciso novamente ressaltar que muito mais importante que os recursos financeiros é a tecnologia e a capacidade empresarial que acompanham o investimento direto, e essa é outra grande "lição da História".

[16] Ver: Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti, *Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira,* Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES), n.º 29.

Comunicação 1

Algumas notas sobre exportações e desenvolvimento regional *

JOHN REDWOOD III **

1 — Introdução

É amplamente reconhecido o conflito freqüente entre os objetivos do crescimento e da distribuição da renda das políticas nacionais de desenvolvimento. O mesmo conflito ocorre também no tocante à distribuição entre indivíduos e grupos sociais, e entre regiões. A tendência para a concentração espacial da população e das atividades econômicas e, daí, da renda, pelo menos durante a fase de industrialização do processo de desenvolvimento, encontra-se bem documentada na literatura pertinente.[1] Geralmente considera-se o setor público, através de sua participação direta e indireta na econo-

NOTA: Tradução não revista pelo autor.

* O autor deseja agradecer e manifestar seu reconhecimento pela assistência de Eliane Leopoldino de Barros e Cristina Saliby, na preparação das tabelas, e pelos comentários e sugestões de David Vetter, no tocante ao texto.

** Da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1 G. Myrdal, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972); A. O. Hirshchman, *Estratégia de Desenvolvimento Econômico* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961); J. R. P. Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study for Venezuela* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1966); W. Alonso, "Urban and Regional Imbalances in Economic Growth", *in Economic Development and Cultural Change*, vol. 17, n.º 8 (outubro de 1968); J. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development", *in Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, n.º 4 (julho de 1965). Sobre a questão eficiência/eqüidade, ver W. Alonso, "Equity and its Relation to Efficiency in Urbanization", *in* J. F. Kain (ed), *Essays in Regional Economics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1972);

mia, como o principal mecanismo compensatório ou redistributivo. Um dos objetivos tradicionais e fundamentais da política de desenvolvimento regional — e da de desenvolvimento geral, por conseguinte — consiste na minoração dos desequilíbrios espaciais de renda mediante alocação de recursos públicos, de modo a favorecer setores subdesenvolvidos da economia espacial, mesmo que isso implique, a curto prazo, algum custo para a taxa global de crescimento.[2]

O papel do setor público na exacerbação de desequilíbrios regionais, por outro lado, não é tão reconhecido, nem também o conflito entre a política regional — que busca redistribuir renda e atividade econômica no espaço — e as políticas de desenvolvimento mais gerais, cujo impacto sobre o crescimento regional ou a alocação espacial de recursos, conquanto substancial, é não raro ignorado ou considerado secundário.[3] Essas políticas essencialmente macroeconômicas, ou setoriais, argumenta-se, devem ser também consideradas como políticas de desenvolvimento regional "implícitas" e levados em conta seus efeitos distributivos espaciais em todas as tentativas de definir uma estratégia nacional de desenvolvimento regional ou de urbanização.[4] Na verdade, sem consideração explícita do im-

W. Alonso, "The Economics of Urban Size", *in Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. XXVI (1971); K. Mera, "On the Concentration of Urbanization and Economic Efficiency", Working Paper n.º 74 (International Bank for Reconstruction and Development, março de 1970); e H. Tolosa, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 3 (outubro de 1973).

2 Por exemplo, Hirschman, *op. cit.*, Capítulo 10, Friedmann, *op. cit.*, Parte I, e I. Babarovic, "Development Poles and Rural Marginality in Brazil: Toward a Definition of Regional Policy", *in* G. Geisse e J. Hardoy (eds.), *Latin American Urban Research*, Beverly Hills California: Sage Publications (1972). Sobre os custos da redistribuição no caso brasileiro, ver J. Hicks, "A Taxa Social de Desconto e o Objetivo de Distribuição de Renda", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4 (dezembro de 1973).

3 J. Redwood III, "Implicit Policies of Regional Development in Brazil", dissertação de Ph.D. (University of California, Berkeley, Department of City & Regional Planning), em andamento.

4 Sobre a idéia de políticas regionais ou de urbanização "implícitas", ver W. Alonso, "Problems, Purposes, and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization", Working Paper n.º 158 (University of California, Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, agosto de 1971).

pacto espacial das políticas setoriais, os desejados efeitos redistributivos dos programas de desenvolvimento regional podem muito bem ser neutralizados ou, na melhor das hipóteses, ter consideravelmente reduzida sua eficácia potencial.

No presente trabalho propomo-nos a examinar as conseqüências e implicações regionais de um aspecto específico da atual política brasileira de desenvolvimento, ou seja, a promoção e diversificação das exportações. Os efeitos desta política até os dias correntes e suas prováveis tendências serão analisados à luz dos atuais objetivos da política explícita de desenvolvimento regional. A promoção das exportações constitui exemplo especialmente apropriado de uma política regional implícita no caso brasileiro porque produz um forte impacto espacial diferencial e porque é elemento crucial da estratégia nacional de crescimento até o fim desta década. A análise a seguir é mais indicativa do que exaustiva e feita na esperança de que induza a pesquisas mais profundas sobre a relação entre políticas de desenvolvimento espacial e não-espacial.

2 — Estratégia de promoção das exportações

Um dos aspectos mais importantes da política brasileira recente de desenvolvimento tem sido sua crescente preocupação com a expansão da produção para os mercados externos. Um dos formuladores da atual estratégia de desenvolvimento, Mário Henrique Simonsen, por exemplo, observou que após o colapso econômico do início da década de 60, firmou-se a convicção crescente de que o Brasil precisava "extroverter" sua estratégia de desenvolvimento, dando atenção específica à questão da promoção de exportações.[5] De acordo com Simonsen, por trás dela havia a convicção de que seria muito difícil para o País reduzir significantemente ainda mais seu coeficiente de importações, dada a aparente exaustação das possibilidades

[5] M. H. Simonsen, "O Modelo Brasileiro de Desenvolvimento", *in* Simonsen e R. Campos, *A Nova Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974).

de substituição de importações na esfera dos bens de consumo, e o reconhecimento de que o crescimento das vendas de produtos brasileiros no exterior constituía condição necessária para a absorção contínua de alto volume de capitais estrangeiros.

Além de carrear divisas em volume suficiente para permitir o aumento da importação de recursos naturais e bens de capitais, e possibilitar o ingresso acelerado de empréstimos externos e investimentos diretos sem o risco de tensão excessiva no balanço de pagamentos, os motivos fundamentais da campanha de promoção das exportações incluíam também a absorção de capacidade produtiva industrial ociosa em meados da década de 60 e a criação de uma fonte de demanda futura de uma maior produção interna, encorajando, dessa maneira, escalas de produção e custos médios mais baixos, resultando tudo isso em maior eficiência e aumento da competitividade internacional da indústria brasileira.[6] Mais especificamente, os objetivos da política externa de comércio, da forma definida pelo CONCEX (Conselho de Comércio Exterior) em 1968 foram os seguintes: 1) aumento da competitividade dos produtos brasileiros em geral; 2) diversificação das exportações, em especial na direção de produtos manufaturados e semi-acabados; 3) diversificação e expansão dos mercados externos; 4) manutenção de um suprimento adequado de matérias-primas importadas, bens intermediários e de capital, a preços estáveis, a fim de não pôr em risco a industrialização.[7]

Na consecução desses objetivos, o Governo Federal concedeu uma série de incentivos e subsídios a fim de encorajar a expansão de exportações de produtos primários e "não-tradicionais", bem como para facilitar a aceleração da produção de artigos tradicionais da pauta, tais como café, açúcar, cacau e minério de ferro. Os princi-

[6] W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. T. Horta e C. A. Lodder, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 26, Parte II, Capítulo II.

[7] C. von Doellinger, H. B. de C. Faria e L. C. Cavalcanti, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 22, p. 11.

pais instrumentos da política de exportação, definidos entre 1964 e 1971, foram os seguintes:

1) medidas fiscais e creditícias diretas, incluindo isenção e créditos no pagamento de imposto de renda e impostos federal e estaduais de valor adicionado (IPI e ICM), bem como financiamento preferencial de projetos de desenvolvimento de exportações;

2) política cambial, especificamente a adoção de taxas flexíveis através de minidesvalorizações em base regular após meados de 1968;

3) medidas indiretas, tais como a "desburocratização administrativa" dos regulamentos relativos ao comércio externo, promoção governamental direta de produtos de exportação no exterior (e o financiamento de campanhas semelhantes de promoção pelas empresas privadas), estudo das potenciais oportunidades de exportação, e melhoramentos na infra-estrutura de transporte e comercialização — como, por exemplo, os "corredores de exportação" a fim de melhorar as instalações ferroviárias e portuárias de regiões especializadas na produção para os mercados externos.[8] Entre 1972 e 1973, diversas outras medidas foram tomadas para beneficiar o setor exportador e, em especial, os exportadores de bens manufaturados. Entre elas figuraram incentivos à transferência de empresas industriais estrangeiras para o Brasil com a finalidade exclusiva de produzir para exportação, e a formação de *trading companies*. Os incentivos setoriais incluíram benefícios fiscais aos produtores de produtos minerais processados, veículos e navios para venda externa.[9]

Todas as indicações são no sentido de que permanecerão em vigor os incentivos à promoção de exportações. A expansão das vendas externas continua a ser um importante objetivo da política econômica, da forma exemplificada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que cita como uma de suas principais metas um nível de exportações da ordem de US$ 24 bilhões em 1980, em comparação com um total de US$ 2,7 bilhões em 1970.[10] A maior

8 *Ibid.*, pp. 23-24.

9 *Ibid.*, pp. 34-43.

10 República Federativa do Brasil, *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) — 1975-1979* (Brasília, setembro de 1974), Quadro III, p. 103.

parte desse aumento, de acordo com o plano de desenvolvimento, terá origem no desempenho das exportações de manufaturados, programadas para se expandir de US$ 670 milhões em 1970 para US$ 14,8 bilhões em 1980, representando, na década, um aumento de 2.000 por cento. É esperado um aumento de 800% nas exportações totais em comparação com um crescimento de 170% do PNB entre 1970 e 1980. Se essas metas forem alcançadas, em 1980 o valor das exportações totais equivalerá a 17,4% do projetado PNB, em comparação com aproximadamente 5,3% do produto interno uma década antes. Conquanto se possa prontamente argumentar que essas metas são ambiciosas demais para serem consideradas realísticas, não se pode negar que a "extroversão" do modelo brasileiro transformou-se em uma das principais preocupações — se não a principal — dos formuladores da política econômica. Tampouco se pode ignorar que grande parte do esperado crescimento do produto nos próximos cinco anos relacionar-se-á com a expansão da presença brasileira em mercados externos.

O II PND é muito específico sobre os produtos manufaturados de exportação que serão estimulados. Entre os bens a serem crescentemente vendidos na segunda metade da década de 70 figuram grandes computadores e minicomputadores, navios, automóveis e outros veículos, motores, equipamento agrícola e de transporte, máquinas-ferramenta e instrumentos, produtos de aço, relógios e instrumentos de precisão, outros equipamentos e bens de capital.[11] As exportações primárias não-tradicionais a serem estimuladas incluem soja e farelo de soja, algodão, carne, amendoim, lã e arroz.[12] Realmente, um dos objetivos-chave da atual estratégia de desenvolvimento, além da expansão da exportação de manufaturados, é cumprir a vocação brasileira de fornecedora de produtos agrícolas aos mercados mundiais. Dessa maneira, tanto as exportações primárias como industriais devem crescer significativamente por volta de 1980.

11 *Ibid.*, p. 32.

12 Para detalhes ulteriores, ver C. von Doellinger e H. B. de C. Faria, *Exportações de Produtos Primários Não Tradicionais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), nº 3, e J. M. de Barros, *Exportações de Produtos Primários Não-Tradicionais*, Série IPE (São Paulo, 1974), Monografia V4.

3 — Objetivos da política de desenvolvimento regional

Outro dos principais objetivos do II PND é a "redistribuição da renda entre pessoas e regiões, simultaneamente com o crescimento econômico".[13] O principal mecanismo destinado a redistribuir a renda no espaço (direta e indiretamente através da redistribuição da população e das atividades econômicas) é o Programa de Integração Nacional que, através de investimentos públicos em transporte e outras obras de infra-estrutura, transferências de receita federal para Estados de baixa renda, e incentivos fiscais ao setor privado, procura atingir objetivos espaciais gerais como integração territorial, unidade geopolítica, e convergência inter-regional de renda. Mais especificamente, através da abertura de estradas de rodagem, construção de instalações portuárias e usinas de energia elétrica, implementação de projetos de irrigação e formação de empresas agrícolas, o Governo Federal procurará elevar os níveis de renda em regiões subdesenvolvidas e despovoadas, ao mesmo tempo ampliando e integrando o mercado interno. As áreas geográficas específicas a serem beneficiadas pelos programas regionais compreendem o Nordeste, que se caracteriza por baixos níveis de renda e produtividade, excedentes relativos de população e condições climáticas adversas que impedem qualquer expansão significativa da atividade agrícola sem dispendiosas modificações na tecnologia, e a Amazônia e o Centro-Oeste, que consistem, na sua maior parte, de regiões subdesenvolvidas, mas com recursos potenciais em minerais e agricultura. Em conjunto, essas áreas respondem por 82% da extensão territorial do País, 40% de sua população, mas contribuíram com apenas 23% do produto total em 1970.

A finalidade geral da política regional, da forma esboçada no II PND, é conseguir uma utilização mais eficiente dos fatores de produção em áreas atualmente periféricas à parte em mais rápido desenvolvimento da economia espacial. De acordo com o plano, o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste são encarados como uma única unidade dentro do contexto da política geral de desenvolvi-

13 *II PND*, p. 21.

mento e no tocante a fluxos de fatores e bens. O principal objetivo da política de desenvolvimento para essas regiões consiste em obter-se uma combinação mais eficiente de terra, trabalho e recursos naturais, isso em grande parte através da redistribuição da população (como reação à escolhida localização de investimentos públicos e aplicação de fundos de incentivos fiscais), do Nordeste para a fronteira mineral e agrícola do Norte e Centro do Brasil. Os fluxos de produtos entre as regiões periféricas e o Centro-Sul, bem como os fluxos de capital e tecnologia das áreas mais desenvolvidas para as menos avançadas, são igualmente considerados na estratégia de desenvolvimento regional. Não obstante, os investimentos e programas regionais específicos descritos no II PND restringem-se quase exclusivamente ao Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Destaca o II PND que o Brasil se encontra no momento empenhado em um dos maiores – senão o maior – programa de desenvolvimento regional em todo o mundo. Desenvolvendo novas áreas e encorajando a desejada e mais eficiente combinação de fatores produtivos através da implantação de infra-estrutura física e subsídios ao capital, a estratégia de desenvolvimento regional definida no plano procura assegurar o aumento da participação das regiões de fronteira nos produtos naturais, bem como aliviar as pressões demográficas no Nordeste, induzindo, dessa maneira, uma redistribuição da renda no espaço. A fim de que melhore sua posição relativa no tocante à distribuição especial da renda, é necessário que o Nordeste cresça a taxas superiores a 10% ao ano, principalmente como resultado de substanciais investimentos públicos e contínua utilização de incentivos fiscais com a finalidade de atrair indústrias para a região.[14] A finalidade subjacente a tais medidas é a convergência dos níveis de renda regional e a disseminação da atividade econômica (e da população nos casos da Amazônia e do Centro-Oeste) para áreas atualmente menos desenvolvidas, juntamente com a expansão geral do mercado nacional.

[14] *Ibid.*, pp. 53-55. Para uma discussão dos resultados da política de incentivos fiscais no Nordeste até esta data, ver D. E. Goodman e R. Cavalcanti de Albuquerque *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20.

4 — Resultados gerais da política de exportação: 1967/74

De fato, têm sido impressionantes os resultados da política de exportações. Conforme indica a Tabela 1, o valor das exportações totais praticamente quintuplicou entre 1967 e 1974, enquanto as exportações de produtos industrializados cresceram seis vezes em valor entre 1967 e 1973. A expansão das exportações foi mais espetacular desde 1971, embora o ritmo do crescimento das mesmas declinasse algo em 1974. O aumento da participação de produtos não-primários na receita de exportação é ilustrado pela Tabela 2, juntamente com a participação decrescente do café no valor total das exportações desde meados da década de 60. O crescimento relativo das exportações primárias não-tradicionais é mostrado também na parte B da tabela. No período considerado, as exportações expandiram-se a uma taxa média anual de 19,3%, em comparação com um crescimento médio do PNB de 9 a 10% ao ano, ou aproximadamente o dobro da taxa de expansão do produto nacional como um todo.

TABELA 1

Evolução da receita total das exportações e da exportação de manufaturados, 1967/74 (em US$ bilhões)

Ano	Exportações Totais		Exportação de Manufaturados	
	Valor	Índice	Valor	Índice
1967	1 654	100	343	100
1968	1 881	114	381	111
1969	2 311	140	495	144
1970	2 739	166	666	194
1971	2 903	176	821	239
1972	3 989	241	1 233	359
1973	6 201	375	1 941	566
1974	7 771	470	—	—

FONTE: *Conjuntura Econômica*, vol. 29, n.º 1 (janeiro de 1975).

Tabela 2

Composição das exportações, 1967/73

A — Por tipo de produto, 1967/72

	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Agricultura	63,3	63,5	60,9	56,5	47,9	44,8
Indústria Tradicional	19,1	20,8	21,3	20,5	24,6	31,4
Indústria Moderna	6,8	5,1	6,0	8,7	8,7	10,3
Mineração	9,0	9,1	9,8	11,5	12,3	10,4
Diversos	1,8	1,5	2,0	2,8	6,5	3,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: C. von Doellinger, *et al.*, *A Política Brasileira de Comércio Exterior (e seus Efeitos 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 22, Tabela V.3, p. 77.

B — Distribuição dos principais produtos primários de exportação (por valor), 1967/73

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Café	42,7	41,2	35,2	31,3	26,8	24,8	20,7
Algodão	5,5	7,0	8,5	5,6	4,8	4,7	3,5
Carne	0,2	0,7	1,2	2,3	3,4	4,2	1,3
Cacau	3,7	2,5	4,6	2,9	2,2	1,5	1,4
Açúcar	5,1	5,5	5,1	4,8	5,1	7,9	7,3
Soja	1,8	0,3	1,3	1,0	0,8	3,2	8,0
Sisal	1,0	0,9	0,7	0,6	0,5	0,6	1,0
Óleo de Mamona	1,4	1,9	2,0	1,4	1,4	1,4	2,0
Farinha de Soja	0,6	1,0	0,1	1,6	2,9	3,8	6,8
Milho	1,3	3,0	1,4	3,0	2,6	0,3	0,1
% do Total	63,3	64,0	61,0	57,5	50,5	52,1	52,1

FONTES: 1967/1972, C. von Doellinger, *et. al.*, *A Política Brasileira...*, *op. cit.*, Tabela V.6, p. 83; 1973: CACEX, *Exportação Brasileira* — 1973, p. 65

Como reconhece o II PND, a rápida taxa de expansão do comércio externo foi um dos principais fatores responsáveis pela aceleração e manutenção do crescimento nacional. Segundo o plano, mesmo que as exportações tivessem representado uma parte relativamente pequena do produto interno — da ordem de 7% entre 1970 e 1973 — devido ao seu crescimento intensivo e efeitos diretos e indiretos sobre o produto interno, foram de "grande importância" como determinantes da taxa global de crescimento.[15] As exportações de bens manufaturados, juntamente com a de produtos agrícolas não-tradicionais, em especial a soja, o algodão e a carne, foram responsáveis por grande parte desse desempenho dinâmico. Mais especificamente observa Von Doellinger que a despeito da crescente participação dos produtos industrializados, os bens primários foram os principais responsáveis pelas altas taxas de crescimento das exportações, representando os produtos agrícolas e industriais tradicionais apenas dois terços do incremento das exportações no período.[16] Especialmente digno de nota (na parte B da Tabela 2) é o crescimento recente de produtos como a soja, o farelo de soja e o açúcar, bem como da carne até 1972 e do milho entre 1968 e 1971. O declínio na participação relativa do café reflete a taxa de crescimento mais rápida da receita de outros produtos primários, e não qualquer decréscimo absoluto no volume de café vendido aos mercados externos. O único ano em que ocorreu um declínio real na produção de café para exportação foi em 1970.

A expansão da receita de exportação constitui função de mudanças nos preços e na produção. Entre 1969 e 1973, os preços de exportação em conjunto expandiram-se com maior rapidez do que a produção em 1970 e 1973, acontecendo o oposto em 1969, 1971 e 1972. As razões entre preço anual e mudanças na produção, no que interessa às exportações totais e produtos básicos, decompostos em café, minério de ferro e outros, bem como em bens semi-acabados e manufa-

15 II PND, p. 25.

16 C. von Doellinger, *et al.*, *A Política Brasileira...*, *op. cit.*, Capítulo V; ver também Doellinger, H. B. de C. Faria, R. N. M. Ramos e L. C. Cavalcanti, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 14.

turados no período, constam da Tabela 3. Os preços expandiram-se ao máximo em relação à produção para a exportação em 1973 e, dessa maneira, explicam grande parte do substancial crescimento da receita das vendas externas naquele ano. Conforme indica a linha final da tabela, os aumentos dos preços relativos foram mais importantes para a expansão das exportações de produtos primários do que de bens industrializados após 1969 e, em especial, em 1970 e 1972. Em ambos os anos, essa situação refletiu grandes aumentos nos preços do café em relação à produção. Em 1973, por outro lado, os aumentos de preços dos bens semi-acabados foram igualmente importantes, em relação ao comércio de produtos primários, com exceção do café e do minério de ferro. O comportamento dos preços relativos de exportações primárias específicas será discutido com mais detalhes abaixo, juntamente com a análise das origens regionais desses produtos. De modo geral, contudo, pode-se observar que durante todo o período foi o crescimento da produção, e não dos preços, o principal responsável pela expansão da receita de exportação de manufaturados e minério de ferro nos mercados externos, enquanto os aumentos de preço explicam o grosso do crescimento do café e de alguns produtos primários.

TABELA 3

Razão entre preço de exportação e mudanças na produção, por tipo de produto, 1969/73 ($\Delta P/\Delta Q$)

	1969	1970	1971	1972	1973
Total	0,89	1,08	0,92	0,96	1,26
Produtos Básicos	0,89	1,18	0,92	1,01	1,30
Café	1,03	1,57	0,72	1,24	1,21
Minério de Ferro	0,69	0,83	0,92	1,01	0,72
Diversos	0,78	0,93	1,21	0,86	1,51
Industrializados (IND)	0,91	0,74	0,89	0,82	1,12
Semi-Acabados	1,11	0,85	1,03	0,94	1,52
Manufaturados	0,73	0,66	0,80	0,77	0,99
BP/IND	0,98	1,54	1,03	1,23	1,16

FONTE: CACEX, *Exportação Brasileira — 1973*, pp. 71-72.

5 — Impacto regional da promoção das exportações

De diversas maneiras a política de exportações afeta o desenvolvimento regional.[17] Em primeiro lugar, na medida em que determinadas áreas produzem, em graus diferentes, mercadorias para os mercados externos, as políticas de promoção produzirão necessariamente um efeito diferencial sobre o crescimento regional. A campanha de expansão das exportações, por conseguinte, beneficia mais certas partes da economia espacial, ou em detrimento de outras. Isso ocorre em especial no caso em que a promoção de exportações é seletiva no sentido em que regiões que produzem bens especialmente estimulados pela política oficial — bens manufaturados, por exemplo, no caso brasileiro — recebem relativamente maiores benefícios do que outros. Os benefícios assumem a forma de geração direta e, através de efeitos multiplicadores, indireta de renda e emprego, incentivos locacionais, investimentos complementares, e mudanças nas tecnologias de produção, as quais, todas, ao longo do tempo beneficiam ainda mais as regiões que se especializam na produção para a exportação em comparação com as que não o fazem.

Desta forma, da perspectiva regional, o impacto diferencial das políticas geral e seletiva de expansão das exportações provavelmente será substancial, enquanto elas continuarem a atuar como incentivos eficazes às decisões de investimento e alocação de fatores. Esse efeito diferencial sobre o espaço será, com toda probabilidade, ainda maior no caso de manufaturados para exportação, para os quais são importantes, se não necessárias, as economias de escala e aglomeração a fim de assegurar a competitividade internacional. Além disso, na extensão em que os subsídios às exportações e outros incentivos resultam em processos de produção que exigem mais capital ou tecnologia sofisticada nas indústrias induzidas a concorrer em mercados externos, e na extensão em que essas indústrias são diferencialmente

[17] Para uma discussão teórica da relação entre exportações e crescimento regional em geral, ver S. Schickler, "A Teoria da Base Econômica Regional: Aspectos Conceituais e Testes Empíricos", *in* P. R. Haddad (ed.), *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro,* Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8, e H. W. Richardson, *Elementos de Economia Regional* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973), Capítulos 1 e 2.

distribuídas (isto é, concentradas) no espaço, tais características serão também necessariamente desiguais no espaço, pelo menos no início, contribuindo, dessa maneira, para exacerbar os desequilíbrios regionais.

Muito embora a expansão da produção para os mercados externos estimule em graus diferentes as economias locais ou regionais — sejam elas agrícolas ou urbanas - um segundo resultado provável da promoção é a efetiva transferência de uma parte da economia espacial para outra. Uma das finalidades básicas de todas as estratégias de fomento das exportações é gerar receitas de divisas suficientes para financiar a importação de matérias-primas e bens de capital necessários para sustentar a política de industrialização interna. Na medida em que as importações forem financiadas pelas receitas de exportação e utilizadas em outras regiões que não aquelas que produziram os produtos exportados que geraram tal receita, isso implica uma redistribuição indireta do potencial de desenvolvimento das últimas para as primeiras. Em suma, o capital realmente gerado em uma parte da economia espacial é aplicado em outra com benefício relativo da região importadora. Além disso, essas regiões beneficiar-se-ão também com a tecnologia ou as inovações corporificadas nos bens de capital ou intermediários importados, que são em seguida incorporados à sua estrutura produtiva com maior rapidez que em outras áreas.

A terceira maneira como a promoção de exportações produz efeito diferencial sobre o desenvolvimento regional relaciona-se também com distribuição espacial desigual da produção para a exportação. Na medida em que os investimentos do Governo na infra-estrutura física fizerem parte da campanha de promoção, produzirão efeito benéfico nas regiões em que se localizam, e por si mesmos (através dos efeitos renda e emprego) em comparação com outras áreas geográficas que não recebem investimentos semelhantes. A construção ou ampliação de estradas de ferro, de rodagem, portos e armazéns, por exemplo, beneficia diretamente as regiões em que se localizam mediante redução dos custos de transporte e distribuição e, destarte, induzem expansão ulterior da produção tanto para o mercado externo como interno. Dessa maneira, conforme observou Barat, tendem a reforçar as tendências espontâneas para especialização regional na

produção para a exportação, melhorando simultaneamente os sistemas de comercialização e comunicação internos da região.[18]

Em suma, a política de promoção de exportações produzirá, tudo indica, um significativo impacto sobre a distribuição espacial dos recursos e também contribuirá para a campanha geral de crescimento nacional. Não obstante, o desenvolvimento regional não é geralmente considerado como um dos objetivos dessa política e, via de regra, ignoram-se suas conseqüências distributivas regionais. No restante deste artigo, passaremos revista à evidência empírica relativa ao impacto regional da recente campanha de promoção das exportações no Brasil. Na conclusão, esses resultados serão comparados com os objetivos da política explícita de desenvolvimento regional.

6 — Efeitos da política de exportações sobre o desenvolvimento regional do Brasil: primeira aproximação de análise empírica

O impacto regional da política de promoção das exportações no Brasil pode ser exemplificado com referência a vários tipos de indicadores. Pode-se obter uma primeira impressão examinando-se a distribuição regional das importações (por porto de embarque) em termos das receitas totais entre 1964 e 1973. A Tabela 4 compara a situação em 1964 com a vigente em 1970 e até 1973, indicando mudanças na década e, mais especificamente, antes e depois de 1970. Nota-se uma clara tendência de aumento da participação relativa do Sul na produção total para exportação em todo o período, às expensas de todas as demais regiões, com exceção do Centro-Oeste, mas em especial do Nordeste e Sudeste. Subdividindo-se a década, contudo, torna-se claro que a parcela relativa do Nordeste declinou muito desde 1971 — ou, em outras palavras, desde o espetacular aumento global das receitas de exportação — enquanto a do Sudeste melhorava de fato entre 1971 e 1973. Em resumo, parece que o Sul

18 J. Barat, "Corredores de Transporte e Desenvolvimento Regional", *in Pesquisa e Planejamento Econômico,* vol. 2, n.º 2 (dezembro de 1972).

TABELA 4

Distribuição regional das exportações (por região de embarque)

Região	1964	1970	1971	1972	1973	1964/73	1970/73
Norte	2,9	2,9	3,3	2,4	1,9	—1,0	—1,0
Nordeste	15,6	13,9	13,9	13,6	11,8	—3,8	—2,1
Sudeste	57,7	54,8	53,7	54,9	54,0	—3,7	—0,8
Sul	23,7	28,0	28,5	28,4	31,6	7,9	3,6
Centro-Oeste	0,2	0,3	0,6	0,7	0,7	0,5	0,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—	—

FONTES: 1964-1970: C. von Doellinger, *et al.*, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n. 14, Quadro X 8, p. 77. 1971-73: CACEX, *Exportação Brasileira — 1973*, p. 141.

foi a região que mais se beneficiou com as mudanças recentes na política de exportação, enquanto o Nordeste experimentou a maior perda em sua parcela relativa no comércio exterior desde meados da década de 60.

Outro indicador mede a especialização relativa de cada região na produção para a exportação, ou o que Von Doellinger chama de "vocação regional para exportar".[19] Essa medida é uma razão entre a parcela de cada região no total das receitas de exportação e sua parcela no produto interno total. Os dados relativos a 1964, 1970 e 1973 são reproduzidos na Tabela 5. Desde que os dados de renda regional além de 1970 não estão ainda disponiveis, o cálculo de 1973 baseia-se em dados de renda de 1970. A única região que se especializou em produção para a exportação durante toda a década foi o Sul, mesmo que a parcela do Amazonas na receita de exportação tenha excedido até recentemente sua parcela no produto nacional. Entre 1964 e 1973, o Sul e o Centro-Oeste, mais especialmente o primeiro, tornaram-se mais especializados na produção para os mercados externos, enquanto as exportações como parcela da renda regional permaneceram aproximadamente constantes no Sudeste e

19 C. von Doellinger, *et al.*, *Transformação da Estrutura...*, *op. cit.*, pp. 75-78.

TABELA 5

Vocação regional para exportação — 1964, 1970, 1973

$\frac{Ei}{E} / \frac{Yi}{Y}$	1964	1970	1973*
Norte..........	1,49	1,41	0,91
Nordeste........	1,04	0,96	0,82
Sudeste.........	0,86	0,87	0,86
Sul.............	1,40	1,62	1,82
Centro-Oeste....	0,04	0,10	0,21
Brasil..........	100,0	100,0	100,0

FONTES: 1964/1970: C. von Doellinger, *et. al.*, *Transformação da Estrutura...*, *op. cit.*, Quadro II.9, p. 78; 1973: CACEX, *Exportação Brasileira — 1973*, p. 141.

* $\frac{Ei_{1973}}{E_{1973}} / \frac{Yi_{1970}}{Y_{1970}}$

declinaram no Norte e Nordeste. Von Doellinger observa que o Sul é a região onde tem origem a maior parte das exportações de produtos primários não-tradicionais. O crescimento dos mesmos desde 1971 explica a maior especialização da região na produção para o exterior. O Nordeste, por outro lado, foi incapaz de diversificar no mesmo grau sua produção para os mercados externos e continua a depender de produtos tradicionais de exportação, como o açúcar, o algodão, o cacau, o sisal, e o babaçu.[20] Além disso, conforme demonstra a Tabela 6, com exceção do açúcar (e do sisal entre 1972 e 1973), os preços internacionais dos produtos primários em que se especializa o Nordeste aumentaram muito menos do que as exportações agrícolas não-tradicionais entre 1967 e 1973, explicando, portanto, grande parte do desempenho relativamente mais medíocre do Nordeste durante o período.

Enquanto as séries de dados temporais discutidos acima baseiam-se na localização regional da produção para exportação por porto de embarque, desde 1972 a CACEX vem compilando dados sobre

[20] *Ibid.*, p. 77. Ver também Goodman e Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, Capítulo IV.

Tabela 6

Evolução dos preços de exportação de produtos agrícolas selecionados (US$/t) — 1967/73

Produto	1967	1972	Variação 1967/72	1973	Variação 1972/73	Variação 1967/73
Açúcar	80,3	152,9	90,4	220,2	26,4	174
Cacau	517,3	578,5	11,8	1 069,4	84,9	106
Café	701,7	942,0	34,2	1 161,3	23,3	65
Soja	96,0	123,0	28,1	276,7	124,3	188
Milho	51,2	56,0	9,8	76,2	37,1	49
Algodão	479,5	663,0	38,3	770,9	16,1	60
Carne	589,6	1 087,0	84,4	1 507,6	38,7	156
Sisal	130,1	123,6	5,2	371,0	150,8	185
Pimenta	635,3	888,8	39,9	1 232,1	38,7	94
Castanha-do-Pará	507,0	538,3	6,2	672,5	24,9	37

FONTES: 1967/1972: C. von Doellinger *et al.*, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Tabela V. 8, p. 85; 1973: CACEX, *Exportação Brasileira* — 1973, pp. 19—22.

produtos por Estados onde são produzidos. Com essas informações, torna-se possível uma análise mais precisa da distribuição espacial da produção para os mercados externos. Os dados podem ser também desagregados por tipo de produto de exportação, o que possibilita observações mais específicas sobre os efeitos da política do Governo sobre o desenvolvimento regional como resultado da campanha seletiva de exportações, bem como os resultados das condições da demanda dos diferentes bens de exportação. A Tabela 8 contém grande parte dos mesmos dados relativos a 1972 no tocante a portos de embarque (o que inclui a distribuição regional do café) e por zona de produção (o que exclui o café). Supondo que a distribuição regional das exportações por zona de produção e região de embarque é aproximadamente semelhante — uma suposição razoável no nível macrorregional — é evidente, à vista das duas partes da Tabela 8, que a produção de café se concentra no Sudeste (São Paulo) e Sul (Paraná).

As Tabelas 7 e 8 indicam claramente que o Sudeste é o responsável pela maior parte das exportações de artigos industrializados, especialmente de bens manufaturados, enquanto todas as demais regiões se especializam relativamente mais em exportações de primários. Quando se exclui o café das exportações de primários produzidos no Sudeste e Sul, a especialização regional do primeiro, em geral, e a de São Paulo em particular, no comércio de bens manufa-

TABELA 7

Distribuição das exportações por tipo de produto e região de produção — 1973

	Total	Produtos Básicos	Total	Produtos Industrializados	
				Semimanufaturados	Manufaturados
Norte	1,89	2,03	1,75	2,97	1,35
Nordeste	11,96	12,29	12,08	30,05	6,24
Sudeste	38,20	29,31	57,97	35,19	65,37
(São Paulo)	(26,93)	(18,89)	(44,69)	(19,73)	(52,80)
Sul	23,96	25,58	22,33	31,36	19,39
Centro-Oeste	0,51	0,42	0,73	0,43	0,83
Subtotal	76,52	69,63	94,86	100,0	93,18
Café	21,68	30,37	5,14	0,0	6,82
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: CACEX, *Exportação Brasileira — 1973*, p. 209.

turados torna-se ainda mais clara. As razões entre exportações de produtos industrializados e totais nas várias regiões consideradas, em 1972 e 1973, constam da Tabela 9. A despeito da especialização regional nas exportações de manufaturados, o Sudeste ainda respondia pelo grosso do comércio de produtos primários — e, assim, das exportações totais — e São Paulo apenas foi titular de mais de um terço das receitas totais de exportação do Brasil em 1972 e 1973.

TABELA 8

Distribuição regional das exportações, 1972

A — Por porto de embarque

	Total	Produtos Básicos	Produtos Industrializados		
			Total	Semimanufaturados	Manufaturados
Norte...........	2,35	2,48	2,01	2,01	2,00
Nordeste........	13,64	15,22	10,39	27,72	4,50
Sudeste.........	54,91	52,03	60,34	37,22	68,20
(São Paulo).....	(39,58)	(37,10)	(44,97)	(26,65)	(51,20)
Sul.............	28,39	30,07	25,40	33,01	22,82
Centro-Oeste.....	0,71	0,20	1,86	0,04	2,48
Total.......	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: CACEX, *Relatório — 1972*, p. 314.

B — Por região de produção

	Total	Produtos Básicos	Produtos Industrializados		
			Total	Semimanufaturados	Manufaturados
Norte...........	2,37	2,70	1,70	1,94	1,61
Nordeste........	13,93	15,33	11,18	28,00	5,46
Sudeste.........	37,62	28,57	58,27	35,75	65,94
(São Paulo).....	(26,10)	(18,31)	(43,88)	(21,05)	(51,65)
Sul.............	18,11	16,39	22,51	33,93	18,63
Centro-Oeste.....	0,72	0,70	0,77	0,38	0,90
Subtotal.........	73,51	63,69	94,44	100,00	100,00
Café............	26,49	36,31	5,56	0,00	7,45
Total.......	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: CACEX, *Relatório — 1972*, p. 319.

TABELA 9

Razão entre exportações industrializadas e primárias, por região — 1972/73 (Ex_{Ind}/Ex_{pri})

	1972		1973*
	Região de Produção*	Região de Embarque	Região de Produção
Norte.............	0,282	0,362	0,408
Nordeste..........	0,327	0,306	0,460
Sudeste...........	0,915	0,520	0,937
(São Paulo)........	(1,074)	(0,543)	(1,121)
Sul...............	0,616	0,379	0,414
Centro-Oeste.......	0,492	4,198	0,828
Total.........	0,448	0,448	0,473

FONTE: CACEX, *Relatório — 1972*, pp. 314-319; *Exportação Brasileira — 1973*, p. 209.

* Exclui o café.

TABELA 9A

Razão entre exportações industrializadas e primárias, por região — 1972/73 (Ex_{Ind}/Ex_{pri})

	1972		1973*
	Região de Produção*	Região de Embarque	Região de Produção
Norte..............	0,71	(0,8C)	0,93
Nordeste..........	0,80	(0,76)	1,01
Sudeste...........	1,55	(1,10)	1,52
(São Paulo).........	1,68	(1,14)	1,66
Sul...............	1,24	(0,89)	0,93
Centro-Oeste.......	1,07	(2,61)	1,38

FONTE: Calculado à vista das Tabelas 7 e 8.

* Exclui o café.

Os dados das Tabelas 7 e 8 podem ser igualmente utilizados em uma análise das mudanças na produção regional em termos de receitas de exportação entre 1972 e 1973. Conforme notado acima, este último foi o ano em que ocorreu a maior expansão das exportações, com um crescimento de 55% na receita sobre o ano anterior, tanto em exportações totais como de manufaturados. A Tabela 10 contém dados sobre a mudança na produção regional relativa de bens para exportação, por tipo, entre 1972 e 1973. Como observação inicial cabe notar que a participação do café na receita total de exportação declinou significativamente entre 1972 e 1973. Foi isso resultado do crescimento mais rápido de outros produtos, desde que o valor absoluto do café exportado aumentou de US$ 990 milhões (e 1.050.000 toneladas) em 1972 para US$ 1.244 milhões (e 1.070.000 toneladas) em 1973. Declinou também ligeiramente a parcela relativa da receita de exportação do café industrializado.

No concernente às exportações totais, vê-se com grande clareza que o Sul foi a região que mais aumentou sua parcela relativa nas receitas de exportação, seguido pelo Sudeste (principalmente São Paulo), enquanto experimentavam declínio as parcelas regionais do Centro-Oeste, Norte e, especialmente, do Nordeste. Examinando-se as parcelas regionais relativas por tipo de produto, é evidente que o Sul

TABELA 10

Mudanças regionais na produção para exportação — 1972/73

	Total	Produtos Básicos	Total	Produtos Industrializados	
				Semimanufaturados	Manufaturados
Norte	—0,48	—0,67	+0,05	+0,97	—0,26
Nordeste	1,97	3,04	+0,90	+1,95	+0,78
Sudeste	+0,58	+0,74	—0,30	—0,56	—0,57
(São Paulo)	(+0,83)	(+0,56)	(+0,84)	(—1,32)	(+1,15)
Sul	+5,85	+9,19	0,18	1,57	+0,76
Centro-Oeste	—0,21	—0,38	—0,04	+0,05	+0,07
Café	—4,81	—5,94	—0,38	—	—0,63

FONTE: Calculado à vista das Tabelas 7 e 8.

e o Sudeste se beneficiaram com o aumento das vendas de produtos primários nos mercados externos, enquanto o Nordeste experimentava crescimento mais lento (e, daí, uma perda relativa em sua parcela do valor total das exportações brasileiras). Enquanto aumentava também a parcela de São Paulo na exportação de primários, expandia-se ainda mais espetacularmente sua quota nos produtos industrializados exportados, especialmente nos manufaturados, o que contrasta com a situação no resto do Sudeste. As exportações industriais cresceram também mais rapidamente do que a média no Nordeste, mas o grosso desses produtos foi de semimanufaturados. Em conjunto, os produtos manufaturados, mas não os bens industrializados, aumentaram também sua participação relativa no Sul, ao passo que os semimanufaturados expandiram-se no Norte. De modo geral, contudo, os ganhos e perdas relativos na parcela de exportações primárias determinaram se uma dada região experimentou maior ou menor participação na receita total de exportações em 1973, em comparação com 1972.

É possível desagregar ainda mais, localizando cada produto de exportação na região ou regiões onde foi produzido. A Tabela 11 contém dados relativos a 1972 no tocante à parcela nas receitas geradas em cada região com os grandes produtos de exportação brasileiros (baseada no critério de porto de embarque da localização espacial). A Tabela 12 contém números semelhantes relativos a 1973 no tocante às regiões de produção das mercadorias de exportação mais importantes, excluindo o café. Em todos os casos, os produtos são ordenados de acordo com sua parcela relativa nas receitas totais de exportação do ano em tela.

Os dados de 1972 indicam que quase dois terços do café exportado foram embarcados no Sudeste e a maior parte do resto no Sul. Mas como a Tabela 13 revela, contudo, em 1971/72 e 1972/73 a produção de café foi quase igualmente dividida entre o Paraná e São Paulo, entrando os demais Estados com apenas uma parcela relativamente pequena da produção total. Com toda probabilidade, um substancial volume de café produzido no norte do Paraná foi embarcado no porto de Santos, introduzindo, dessa maneira, uma distorção nas cifras da participação relativa do Sul e Sudeste nas exportações cafeeiras quando baseadas no porto de embarque. Como

Tabela 11

Distribuição dos produtos de exportação por região de embarque — 1972

Produto	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Café	—	0,09	62,64	37,27	—
Açúcar	—	66,22	33,81	—	—
Minério de Ferro	—	—	100,00	—	—
Algodão	—	16,06	67,88	16,06	—
Carne (fresca)	—	—	57,39	42,61	—
Farelo de Soja	—	0,13	5,12	94,81	—
Soja	—	—	14,93	85,07	—
Café (ind.)	—	—	81,14	18,99	—
Material de Transporte	0,44		66,03	27,55	5,83
Cacau	1,86	87,33	6,59	4,22	
Madeira	—	—	—	100,00	—
Óleo de Mamona	—	48,14	44,79	7,24	—
Calçados	—	1,65	69,78	28,20	—
Caldeiras	—	—	79,75	15,19	4,70
Carne (ind.)	—	—	55,44	44,36	—
Fumo	—	43,04	—	56,75	—
Sucos de Frutas	—	0,23	99,54	0,23	—
Couros e Peles	—	5,65	61,92	32,19	—
Aparelhos Elétricos	—	0,77	84,50	11,37	3,36

FONTE: CACEX, *Relatório — 1972*, pp. 192-193.

Tabela 12

Distribuição dos produtos de exportação por região de embarque — 1973

Produto	Norte	Nordeste	Sudeste	(São Paulo)	Sul	Centro-Oeste	% do Total
Café	—	—	—	—	—	—	20,07
Soja	—	—	11,2	(11,2)	88,8	—	7,97
Açúcar Mascavo	—	42,0	58,0	(58,0)	—	—	7,34
Farelo de Soja	—	0,7	—	—	99,1	0,2	6,75
Minério de Ferro	—	—	99,9	—	—	0,1	5,85
Algodão	—	15,6	64,5	(64,5)	15,6	—	3,52
Óleo de Mamona	—	100,0	—	—	—	—	1,61
Açúcar Cristal	—	10,3	89,7	(89,7)	—	—	1,58
Cacau	1,3	95,2	3,5	—	—	—	1,43
Carne (congelada)	—	—	16,0	—	76,6	7,4	1,28
Calçados	—	—	30,6	(28,8)	69,4	—	1,14
Carne (ind.)	—	—	30,9	(30,9)	56,8	13,6	1,12
Suco de Laranja	—	—	100,0	(100,0)	—	—	1,03
Madeira de Pinho	—	—	—	—	100,0	—	0,99
Fumo		41,5			58,5		0,93
Sisal	—	100,0	—	—	—	—	0,93
Carne (fresca)	—	—	100,0	(100,0)	—	—	0,91
Manteiga de Cacau	—	98,8	0,2	—	—	—	0,77
Carne de Cavalo	—	—	43,9	—	47,9	8,2	0,71
Total							67,92%

FONTE: CACEX, *Exportação Brasileira — 1973*, pp. 213-238.

TABELA 13

Evolução da produção de café, por Estado (milhões de sacas de 60 kg) — 1967/74

	Paraná	São Paulo	Minas Gerais	Espírito Santo	Outros	Total
1967/68	12,9	8,5	2,0	0,7	0,4	24,7
1968/69	8,3	4,6	1,9	1,6	0,6	17,0
1969/70	12,3	6,1	1,3	0,5	0,4	20,6
1970/71	1,6	4,4	3,0	1,8	0,8	11,0
1971/72	12,8	9,8	1,3	0,4	0,3	24,6
1972/73	9,3	9,0	3,6	1,1	0,5	23,5
1973/74	4,1	7,0	2,0	0,8	0,4	4,3

FONTE: "Brasil em Tempo de Exportação", *in Mundo Econômico* (Especial), vol. V, n.º 11 (novembro de 1974), p. 42.

estimativa aproximada, dado a atual inexistência de dados mais precisos, não será provavelmente incorreto argumentar que 50% ou mais das exportações brasileiras de café originaram-se no Paraná nos últimos sete anos.[21]

As Tabelas 11 e 12 permitem-nos localizar os produtos específicos de exportação pelas regiões em que foram produzidos. Entre as exportações mais importantes, em termos de receita, quatro delas (óleo de mamona, cacau, sisal e manteiga de cacau) foram quase exclusivamente produzidas no Nordeste, quatro outras (minério de ferro, açúcar cristalizado, suco de laranja e carne verde) claramente no Sudeste (e todas elas em São Paulo, com exceção do minério de ferro, em Minas Gerais), e três (soja, farelo de soja e pinho) produzidos quase inteiramente no Sul. Entre as mercadorias restantes, o açúcar mascavo e o algodão foram produzidos principalmente no Sudeste (mais uma vez, em São Paulo) enquanto a carne congelada, os calçados, a carne processada, o fumo e a

[21] Nicholls observa, por exemplo, que entre 1940 e 1960 a parcela do Paraná na produção cafeeira brasileira aumentou de 7 para 52% do total. Ver W. H. Nicholls, "A Fronteira Agrícola na História Recente do Brasil: O Estado do Paraná", *in Revista Brasileira de Economia*, vol. 24, n.º 4 (outubro/dezembro de 1970).

carne de cavalo congelada foram produzidas principalmente no Sul. Comparando-se os dados de 1972 e 1973, a única grande mudança na localização de um produto de exportação ocorreu no caso do açúcar que, em termos de receita, concentrou-se relativamente mais no Nordeste (Pernambuco e Alagoas) em 1972, do que no Sudeste (São Paulo), ocorrendo o oposto em 1973.

Embora não figurem entre as exportações mais importantes, os produtos originários da região amazônica — que é relativamente mais especializada na produção para a exportação do que todas as demais regiões, com exceção do Sul — incluem castanha-do-pará, minério de manganês (e, ao fim da década, quando estiver em operação o projeto da serra dos Carajás, minério de ferro), madeira e pimenta-do-reino. Desses produtos, apenas a madeira não é produzida exclusivamente no Norte, desde que o Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo também a exportam, e não só o Amazonas e o Pará. Os bens manufaturados, que constituem uma parcela relativamente menor mas crescente das exportações totais, concentram-se no Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro) e Sul (Rio Grande do Sul).

Outro indicador do impacto regional da política de comércio externo diz respeito à relação entre importações e exportações. Enquanto algumas rgeiões especializam-se na produção para os mercados externos, outras absorvem um volume desproporcional de bens importados. Conforme mencionado acima, na medida em que essas importações são financiadas pela receita de exportações, representam uma transferência de recursos de um conjunto de regiões para outro. É importante, por conseguinte, estudar os efeitos dos saldos positivo e negativo do balanço de comércio externo sobre o desenvolvimento local.

A Tabela 14 contém dados sobre a razão entre exportações e importações de cada macrorregião e o Estado de São Paulo entre 1964 e 1972. Nos casos em que a razão é maior do que a unidade, o valor das exportações é maior do que o das importações. As exportações são significativamente mais elevadas do que as importações no Sul, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto se equilibram aproximadamente no Norte, em média, no período, ao passo que as importações são significativamente inferiores no Sudeste, em geral, e em São Paulo, em particular. A tabela indica também que as exportações foram

Tabela 14

Razão exportação/importação, por região de embarque,

1964/72 $\left(\frac{Ex_i}{Ex} \Big/ \frac{Im_i}{Im}\right)$

A — Razão entre exportações e importações, por região, 1964/72

	1964/67	1968	1969	1970	1971	1972
Norte	3,10	1,12	1,75	0,86	0,99	0,70
Nordeste	3,01	2,26	3,50	2,63	1,92	2,32
Sudeste	0,88	0,66	0,73	0,74	0,59	0,65
(São Paulo)	(0,88)	(0,68)	(0,74)	(0,81)	(0,89)	(0,77)
Sul	4,89	3,68	3,30	3,18	2,74	2,45
Centro-Oeste	3,80	6,00	7,29	3,24	2,64	2,32
Total	1,35	1,01	1,16	1,09	0,89	0,94

B — Razão entre exportações e importações, corrigida por diferenças nacionais, 1964/67, 1968/70, 1971/72

	1964/67	1968/70	1971/72
Norte	2,40	1,33	0,88
Nordeste	2,23	2,65	2,36
Sudeste	0,65	0,70	0,68
(São Paulo)	(0,65)	(0,65)	(0,76)
Sul	3,62	3,23	2,88
Centro-Oeste	2,82	6,13	2,81
Total	1,00	1,00	1,00

FONTE: Calculado à vista da Tabela 14 (Parte A).

maiores do que as importações no País como um todo entre 1964 e 1970, embora tenha ocorrido o oposto em 1971 e 1972. A parte B da Tabela 14 corrige os dados regionais, levando em conta variações na razão nacional entre exportações e importações em três subperíodos, 1964/67, 1968/70 e 1971/72.

A tendência geral de aumento das importações em relação às exportações é mais visível nas regiões Norte e Sul, embora as exporta-

ções continuem a predominar sobre as importações em todas as regiões, com exceção do Norte e Sudeste. Cumpre observar que as razões declinantes entre exportações e importações entre 1964 e 1972 refletem uma taxa mais rápida de crescimento das últimas do que das primeiras, o que é indicado ainda mais pelo grande aumento dos coeficientes de importação em quase todos os setores da indústria brasileira após 1964.[22] Em comparação com as exportações, o grosso das importações brasileiras durante o período foi de produtos não-primários, respondendo os bens intermediários e de capital por 36,9 e 48,5%, respectivamente, do total médio do período 1967/72.[23] Os produtos importados mais importantes em termos de valor total em 1972 foram o petróleo (8,12%), o trigo (2,88%), o cobre (2,32%), tratores (1,89%), papel (1,47%), computadores eletrônicos (1,15%), motores a jato (0,97%), carvão (0,93%), e fertilizantes químicos, como fosfato de amônia (0,90%) e superfosfatos (0,83%).[24] Na medida em que essas importações beneficiam mais certas áreas do que outras, sua distribuição espacial contribui para o efeito diferencial do comércio externo sobre o desenvolvimento regional.

7 — Conclusões

A expansão do comércio externo brasileiro tem contribuído para o impressionante rendimento da economia como um todo em anos recentes. É provável que tenha contribuído também para uma exacerbação dos desequilíbrios regionais de renda. As exportações que cresceram com maior rapidez, fossem produtos primários tradicionais e não-tradicionais ou bens manufaturados, tiveram origem em sua maior parte no Sul e Sudeste, ou em outras palavras, exatamente nas regiões do País onde são mais altos os níveis médios de renda. A utilização de produtos importados foi também desproporcionalmente mais alta nas zonas mais desenvolvidas no Brasil.

22 Suzigan, *et al.*, *op. cit.*, pp. 131-143.

23 C. von Doellinger, *et al.*, *A Política Brasileira* , *op. cit.*, Tabela VI.2, p. 119.

24 CACEX, *Relatório CACEX — 1972* (Rio de Janeiro, 1973), p. 344.

Os produtos primários não-tradicionais, tais como a soja, o farelo de soja, o milho e a carne, responsáveis por grande parte do aumento recente nas receitas da exportação, são produzidos quase exclusivamente no Centro-Sul, mais especificamente no Sul, que desta maneira aumentou muito sua participação, já substancial, no total das vendas brasileiras nos mercados externos. Os bens manufaturados, especialmente os artigos inteiramente processados, são produzidos quase com exclusividade no Sudeste, em especial em São Paulo. Na medida em que a política de fomento das exportações facilitou a produção de bens industriais para consumo externo, através de incentivos à exportação e à importação de bens de capital e tecnologia, o principal beneficiário parece ter sido o Estado, e mais precisamente, a cidade de São Paulo.

Na medida em que a promoção contínua das exportações de manufaturados for implementada como objetivo básico da atual estratégia de desenvolvimento nacional, os benefícios de tal curso de ação continuarão a ser diferencialmente auferidos por regiões que já são as mais desenvolvidas. Isto, porém, choca-se diretamente com os divulgados objetivos das políticas de desenvolvimento regional, que procuram redistribuir a renda e a atividade econômica do centro para a periferia da economia espacial. Resta ver se as tendências concentradoras da promoção de exportações e seus efeitos multiplicadores serão, ou poderão ser, compensadas com sucesso pelos programas de desenvolvimento regional. De qualquer modo, é importante que sejam reconhecidas as conseqüências distributivas espaciais da política de exportações, que justificam, aliás, novas análises, e que se as leve em conta na definição da política de desenvolvimento regional em termos de uma regionalização potencial da política e com respeito à avaliação da eficácia potencial do esforço redistributivo espacial, que, no presente, tende a ignorar as forças contrárias de políticas de desenvolvimento não explicitamente regionais.

Esta observação é obviamente pertinente a outras políticas setoriais e macroeconômicas, bem como a outras especificamente destinadas a elevar as exportações. O sucesso do trabalho de desenvolvimento regional dependerá, em parte, da medida em que os efeitos dessas políticas espaciais implícitas forem compreendidos e incorporados à formulação de qualquer estratégia regional que venha a ser adotada.

Comunicação 2

Alguns aspectos da experiência recente de desenvolvimento do Nordeste *

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE **

1 — Introdução

O Brasil vem realizando, nas últimas duas décadas, particularmente após a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, grande e continuado esforço com vistas a atenuar as desigualdades regionais da renda e a extrema pobreza de grande parte da população do Nordeste. A despeito, no entanto, de todo esse empenho, de que resultaram uma multiplicidade de programas, mecanismos financeiros e fiscais e arranjos institucionais, concebidos para instrumentalizar a ação de Governo e mobilizar a iniciativa empresarial para a região, persistem muitas das situações de atraso que em vão se procura atenuar, sobretudo quando se atenta para o meio rural ou se busca, com base nas precárias informações disponíveis, comparar, através de indicadores econômicos e sociais, o Nordeste com o Brasil.

O objetivo desta comunicação é examinar, na perspectiva dos últimos 15 anos (1960/74), a experiência de desenvolvimento do Nordeste. Esse exame permite concluir que foi grande o progresso alcançado pela região no período considerado (em muitos casos, superior ao verificado no País como um todo) e que a persistência das desigualdades decorre mais do grande salto de crescimento que ocorreu, a nível nacional, do que da incapacidade de o Nordeste

* O autor agradece a colaboração do IPEA/IPLAN e da SUDENE.

** Do Instituto de Planejamento do IPEA.

acelerar o desenvolvimento ou reagir aos poderosos estímulos fiscais e financeiros que vem recebendo. Se é relativamente fácil apontar as distorções e os pecados cometidos pela estratégia de desenvolvimento posta em prática, bem como os desequilíbrios que gerou,[1] seria extremamente difícil pretender que caminhos alternativos eventualmente seguidos viessem a produzir, no conjunto, efeitos mais amplos ou impactos mais significativos do que os alcançados, considerados a disponibilidade de recursos e o hiato de desenvolvimento prevalecentes.

2 — O esforço de crescimento

No período 1960/74, o produto interno do Nordeste, medido a custo de fatores, evoluiu a taxas médias anuais acumulativas, da ordem de 7,1%, e o do Brasil a 7,2% (Tabela 1).[2] Em termos *per capita*, o crescimento do Nordeste foi, no mesmo período, de 4,6% e o do Brasil de 4,2%.[3] Mais importante, a região revelou, no

1 Ver, por exemplo, sobre o assunto, David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20.

2 Essa comparação envolve consideráveis dificuldades, tendo em vista a precariedade das contas nacionais e regionais. Os novos estudos, realizados pela Fundação Getulio Vargas para a reformulação do Sistema de Contas Nacionais, apresentaram resultados compatíveis apenas para os anos de 1949, 1959 e 1970/73 (dados não regionalizados). A SUDENE dispõe de dados confiáveis (ainda mais, de discutível comparabilidade com os nacionais) apenas para o período 1960/69. Os dados aqui apresentados são os melhores que se pôde obter, para o agregado de renda compatível (produto interno a custo de fatores) para o Brasil e o Nordeste, em recente estimativa elaborada pelo Instituto de Planejamento do IPEA.

3 Conforme se sabe, a população residente no Nordeste apresenta taxas de crescimento inferiores às do Brasil, ainda que revele tendência clara para acelerar. Em 1960, era de 22,4 milhões (32% da do Brasil e crescimento acumulativo de 2,2% na década anterior); em 1970, representava pouco mais de 30% da população brasileira; e as projeções para 1975 indicam uma população regional de cerca de 32 milhões (29,9% da estimada para o País, ainda que a taxa de

TABELA 1

Nordeste e Brasil: taxas de crescimento anual do produto interno total e per capita, *a custo de fatores (1960/74)*

(%)

Períodos	Produto Interno Total		Produto Interno *Per Capita*	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960/65	5,3	4,6	2,9	1,7
1965/70	6,7	7,1	4,3	4,1
1970/74	9,9	10,7	7,2	7,7
1960/74	7,1	7,2	4,6	4,2

FONTES: IPEA/SUDENE/FGV.

período, capacidade para acelerar seu crescimento: no período 1960/65, a expansão do produto interno a custo de fatores foi de 5,3% ao ano; no qüinqüênio seguinte (1965/70), de 6,7% e, no período 1970/74, de 9,9%. Nos dois primeiros períodos considerados, o crescimento médio anual do produto interno *per capita* foi superior ao verificado no País como um todo.

Nesse contexto, convém salientar que a formação bruta de capital fixo no Nordeste tem crescido a taxas superiores às do produto interno (cerca de 12,7%, no período 1965/72,[4] contra 7,4% para o produto interno a custo de fatores). Sua participação no produto interno foi superior a 25%, no período 1965/72, e se elevou de 22,6% em 1965/67 para 29,2% em 1970/72 (médias anuais). O que essa elevada participação revela, particularmente, é, de um lado, a capacidade para investir que a região conseguiu demonstrar e, de outro, o influxo de poupanças que deve ter recebido do resto do País, seja através do setor público, seja pelo mecanismo dos incenti-

crescimento projetada, de 2,6% ao ano, aproxime-se da do Brasil, estimada em 2,8%). Esse fenômeno deve-se ao efeito combinado da redução da mortalidade e das emigrações, se medidas como percentagem da população natural.

[4] SUDENE, *Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil — 1965-1972* (Recife, 1974), mimeo.

vos fiscais aos investimentos de responsabilidade do setor privado (a indústria contribuiu, no período 1965/72, com mais de um terço na formação de capital). Ainda que a relação incremental capital/produto se tenha situado abaixo da relação média (cerca de 3,5, contra 3,9) e que se admita que deva reduzir-se, seja como decorrência das modificações na estrutura da formação de capital, seja em função da maturação dos investimentos produtivos realizados (absorção de capacidade instalada, não utilizada), é pouco provável que a região venha exibir, no futuro, desempenho econômico global tão favorável como o apresentado nos últimos anos, particularmente entre 1970 e 1974.

Setorialmente, a indústria passa, a partir de 1965, a liderar o processo de crescimento e a agropecuária é a atividade que revela desempenho menos satisfatório, mesmo quando comparada com o do Brasil. As atividades do setor terciário, que, por fenômeno cuja interpretação já se esboçou em outra oportunidade,[5] comandara o processo de crescimento, passam a comportar-se de modo mais reflexo, ainda que com altas taxas de expansão.

2.1 — O desenvolvimento industrial

A renda interna da indústria do Nordeste evoluiu, no período 1960/74, à taxa média anual da ordem de 8,9% (Tabela 2), acima, portanto, da observada para o País (8,4%). Na verdade, o crescimento das atividades do setor secundário regional tem sido, nos últimos 15 anos, superior ao do Brasil, à exceção do período 1970/74: entre 1960 e 1965, 1965 e 1970 e 1970 e 1974, esse crescimento foi de 5,2, 10,5 e 11,5%, contra 3,7, 10,3 e 12,4% verificados para o País como um todo.

Parece fora de dúvida que essa expansão está fortemente associada com o mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros ao desenvolvimento industrial da região, que somente se tornou relevante a par-

5 Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, p. 20.

TABELA 2

Nordeste e Brasil: taxas de crescimento da renda interna, por setores (1960/74)

Períodos	Agricultura		Indústria		Serviços	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960/65	5,3	5,8	5,2	3,7	5,3	4,7
1965/70	—0,2	3,0	10,5	10,3	8,9	6,8
1970/74	7,2	7,1	11,5	12,4	10,3	10,9
1960/74	3,8	5,1	8,9	8,4	8,0	7,2

FONTES: IPEA/SUDENE/FGV.

tir de 1965.[6] A indústria de transformação, particularmente, cresceu, entre 1965 e 1972, cerca de 9,3% ao ano, acelerando seu desempenho no período (crescimento de 6,4% ao ano no biênio 1965/67 e de 12,3% no período 1970/72).[7] De outra parte, a formação bruta de capital fixo das indústrias manufatureiras cresceu, no período 1965/72, cerca de 36% ao ano, elevando sua participação, na indústria como um todo, de 27,5% em 1965/66 para 55% no período 1971/72.[8] No período 1965/72, as liberações de recursos dos incentivos fiscais para projetos industriais (Tabela 3) chegam a representar cerca de 45% da formação bruta de capital pelas atividades manufatureiras,[9] fato que atesta a eficácia global do mecanismo como agente da expansão industrial observada.

No período 1960/75 (até agosto), estima-se que os investimentos industriais gerados pelos incentivos fiscais tenham atingido os Cr$ 31 bilhões, a preços de 1975 (para Cr$ 11 bilhões de recursos dos incentivos fiscais efetivamente liberados).

[6] Dos Cr$ 11,0 bilhões (preços de 1975) de recursos dos incentivos fiscais liberados para projetos industriais entre 1963 e 1975 (até agosto), apenas Cr$ 44,0 milhões foram liberados antes de 1965.

[7] SUDENE, *op. cit.*

[8] *Ibid.*

[9] Estimadas, para o período, em Cr$ 20 bilhões, a preços de 1975 (a partir do estudo da SUDENE, *op. cit.*, p. 21). Chega-se aproximadamente ao mesmo resultado, por outro método, na última coluna da Tabela 3.

TABELA 3

Nordeste: projetos industriais aprovados, por ano, e aplicações de incentivos fiscais (até agosto de 1975)

Anos	Projetos Aprovados			Recursos 34/18 e FINOR (Cr$ Milhões de 1975)	Recursos 34/18 e FINOR Liberados (Cr$ Milhões de 1975)	Estimativas dos Investimentos Efetivamente Realizados (Cr$ Milhões de 1975)
	Quantidade	Empregos Previstos	Investimento Total (Cr$ Milhões de 1975)			
1960	22	6 449	649	—	—	84
1961	19	11 957	636	—	—	292
1962	49	9 876	639	—	—	415
1963	55	7 098	862	173	2	442
1964	56	9 478	1 658	328	42	615
1965	60	8 871	1 101	262	64	847
1966	87	21 892	1 928	876	220	929
1967	160	25 029	4 924	2 206	670	1 476
1968	146	21 341	3 437	1 841	1 052	2 414
1969	99	16 090	3 405	1 734	1 301	2 835
1970	80	15 592	4 131	1 869	1 554	2 306
1971	63	12 947	4 193	1 883	1 606	2 543
1972	52	15 497	2 969	1 511	1 308	1 546
1973	54	22 638	6 666	2 109	927	2 629
1974	56	30 204	13 332	3 010	1 231	4 463
1975 (até agosto)	22	12 946	5 454	1 844	1 078	6 320
TOTAL	1 060	246 906	55 984	19 646	11 055	31 159

FONTE: SUDENE.

Já em 1970, o efeito desses investimentos determinava significativas modificações na estrutura industrial da região, com aumento da participação percentual no valor da produção, se comparado com 1959, dos gêneros metalúrgica (de 2,1 para 4,9%), mecânica, material elétrico e de transporte (1,0 para 4,6%), química e borracha (13,9 para 18,9%), minerais não-metálicos (5,3 para 6,9%) e produtos alimentares e bebidas (37,0 para 41,6%), e redução nos têxtil, vestuário e calçados (de 30,2 para 17,0%),[10] revelando, progressivamente, um perfil industrial mais equilibrado e com expansão predominante de subsetores dinâmicos ou mais ajustados às vantagens comparativas demonstradas pela região.

Regionalmente (Tabela 4), os investimentos industriais decorrentes dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE revelam nítida tendência para concentração na Bahia (45%) e em Pernambuco

10 IBGE, *Censos Industriais* (1960 e 1970).

TABELA 4

Nordeste: projetos industriais aprovados, por Estados, e aplicações dos incentivos fiscais (até agosto de 1975)

Estados	Projetos Aprovados				Recursos Liberados (Cr$ Milhões de 1975)	Estimativas dos Investimentos Efetivamente Realizados (Cr$ Milhões de 1975)
	Quantidade	Número de Empregos	Investimento Total (Cr$ Milhões de 1975)	Recursos 34/18 e FINOR (Cr$ Milhões de 1975)		
Maranhão	22	4 129	511	270	310	284
Piauí	18	2 671	1 275	316	173	709
Ceará	169	35 470	3 659	1 674	1 052	2 035
Rio Grande do Norte	72	19 474	3 279	1 371	444	1 825
Paraíba	124	20 757	3 058	1 241	856	1 705
Pernambuco	309	83 077	14 640	5 470	3 420	8 148
Alagoas	35	8 994	1 728	829	257	961
Sergipe	36	6 398	697	275	110	388
Bahia	245	54 325	25 148	7 268	3 840	13 997
Minas Gerais	50	11 611	1 989	932	593	1 107
TOTAL	1 080	246 906	55 984	19 646	19 055	31 159

FONTE: SUDENE.

(26%), bem como a vocação mais capital intensiva e setorialmente concentrada do pólo industrial baiano, com participação de 22% no emprego (Bahia) e de 34% (Pernambuco). Dadas as peculiaridades regionais e as vantagens de localização oferecidas por Salvador e Recife, dificilmente outro padrão espacial seria, de início, conseguido (discute-se, mesmo, se seria desejável).[11]

2.2 — O problema da agropecuária

Há claras indicações de que o modelo de crescimento que foi, nos últimos anos, trilhado pela agropecuária regional, particularmente pela agricultura, revela, a partir de 1965, sinais de esgotamento. Essa constatação, se válida, é extremamente grave, pois deverá envolver um grande esforço de transformação tecnológica e institucional no campo, certamente lento, caro e penoso. Caso não ocorra, poderá ser comprometido todo o desenvolvimento regional futuro.

No Nordeste Rural residem hoje (1975) cerca de 17,7 milhões de pessoas, o que corresponde a 55% da população da região, 41% da população rural do País e mais de 16% de sua população total.[12] De outra parte, o Nordeste Semi-Árido (exclusive a área de Minas Gerais, incluída no Polígono das Secas) abrigava, em 1970, cerca de 11 milhões de pessoas (40% da população total do Nordeste) ocupando uma área de 761,7 mil km² (49% da área total da Região) e apresentando densidade demográfica acima dos 14 habitantes por km².

Entre 1947 e 1965, o crescimento da produção agropecuária regional se deu a taxas elevadas (próximas dos 5%),[13] com as lavouras apresentando desempenho equivalente, a despeito das secas de 1951/53 e 1958. Essa expansão das lavouras ocorreu concomitantemente com a da área cultivada, que se ampliou, no período, à razão de 4% ao ano, e com a intensificação do uso do trabalho, sem maio-

11 Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, particularmente pp. 280-287 e 368-369.

12 Estimada em 107,1 milhões, pelo IBGE, para 1975.

13 Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, pp. 95-118.

res elevações de produtividade. A partir de 1965, no entanto, a expansão da área cultivada tem-se desacelerado: foi de pouco mais de 1%, entre 1965 e 1969,[14] e de somente 2%, entre 1969 e 1973. Como não ocorreram, a partir de 1970, modificações tecnológicas que viessem repercutir significativamente sobre a produtividade, o crescimento da agropecuária (as lavouras correspondem a cerca de dois terços do produto do setor primário) tendeu a perder velocidade: foi de 0,2% ao ano, entre 1965 e 1970 (o que reflete também o efeito da seca de 1970, quando ocorreu queda de produção superior a 16%), e de menos de 2%, entre 1971 e 1974.[15] Entre 1965 e 1974, o crescimento da agropecuária foi de 3% ao ano. Tudo indica, portanto, que o modelo de crescimento extensivo, praticado até meados da década passada, perdeu seu dinamismo, a despeito da existência de margens para expansão da área cultivada, tanto nas regiões de ocupação mais antiga e intensa (Nordeste Oriental, principalmente) quanto nas de expansão da fronteira agrícola (oeste da Bahia, Maranhão, e Piauí, sobretudo).

O que se pode inferir desse breve exame é que, de um lado, a estrutura fundiária começa a tornar-se impeditiva ao processo de crescimento da produção (fundamentalmente nas áreas de ocupação mais antiga) e, do outro, que a introdução de tecnologia agrícola mais avançada (irrigação, por exemplo) passa a constituir-se num ingrediente importante para a aceleração do crescimento da produção (através de aumento da produtividade), sobretudo no caso das lavouras.

Uma rápida análise de como evoluiu a estrutura fundiária entre 1960 e 1970[16] reforça a primeira conclusão. A par de evidente processo de expansão do minifúndio (crescimento de 72% no número de estabelecimentos com menos de 10 ha e de 49% de sua área),

[14] A comparação entre os Censos de 1960 e 1970, sob este aspecto, não é significativa, porquanto 1970 foi um ano de seca, quando ocorre redução da área cultivada. Mas a expansão verificada, na década, foi de apenas 1,7% ao ano.

[15] Convém, nesse contexto, excluir do exame o ano de 1971, comparado com o de 1970, quando ocorreu a conhecida recuperação do produto da agropecuária, em seguida a um ano de seca (22%).

[16] IBGE, *Censos Agrícolas* (1960 e 1970).

ocorreu ampliação importante da área ocupada com lavouras apenas nos estabelecimentos com menos de 10 ha (45%) e entre 10 e 100 ha (21%) e somente houve expansão do emprego nesses estabelecimentos: 44 e 2%, respectivamente. Nos maiores estabelecimentos, houve intensa e inquietante liberação de mão-de-obra. Na verdade, os estabelecimentos com mais de 100 ha, que detinham, em 1970, cerca de 70% da área dos estabelecimentos agrícolas, eram responsáveis por apenas 13% do pessoal ocupado e por somente 38% da área das lavouras: em 1950, o pessoal ocupado nesses estabelecimentos representava 27% do total e a área das lavouras 48%; em 1960, essas participações já declinavam para 19 e 43%, respectivamente. Ainda que se considere que esse fenômeno se deva à especialização progressiva em pecuária dos maiores estabelecimentos, não há como negar as implicações da tendência, no que respeita ao emprego e à produção agrícola, sobretudo se se tem em mente que a disponibilidade de área por pessoa ocupada nos estabelecimentos de menos de 10 ha é pequena e declinante (0,9 ha de área total e 0,6 ha de área de lavouras por pessoa ocupada em 1970).

Para as regiões com potencial de expansão da fronteira produtiva, o cultivo de lavouras sabidamente envolve intensiva capitalização e avançada tecnologia, sobretudo no caso da irrigação (oeste da Bahia, Piauí), essa vem sendo, na verdade, a orientação de política adotada há alguns anos, mas que ainda não colheu os frutos desejados.

3 — A importância do setor público

Já se destacou, em outra oportunidade, a importância do setor público no financiamento do desenvolvimento regional, particularmente dos altos níveis de formação de capital alcançados nos anos 60.[17] Ter-se-ia operado, com efeito, nos últimos anos, significativa transferência de recursos, pelo Governo Federal, para o Nordeste, uma vez que o dispêndio público direto da União na região supera

[17] Ver, a respeito, David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, pp. 26-37.

as receitas arrecadadas, que a formação de capital pelo setor público federal corresponde a cerca de um quarto da da região como um todo e que as transferências da União aos Estados e Municípios e as resultantes do mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros constituem aportes líquidos adicionais de recursos federais para a região.

Não se pode dizer, com base na evidência disponível, que o papel que essas transferências de recursos desempenharam nos anos 60 se tenha preservado, com o mesmo vigor, a partir de 1970, a não ser que entre elas se incluam os incentivos fiscais. É o que, na verdade, se procurará demonstrar a seguir.

3.1 — Transferências intragovernamentais

Por transferências intragovernamentais entende-se aqui a diferença entre o dispêndio público federal direto (consumo e formação bruta de capital fixo), considerado sob a ótica das contas nacionais,[18] e a receita pública federal. Se, de uma parte, dispõe-se das informações relativas à receita, as estimativas do dispêndio envolvem sérios problemas metodológicos.[19] A despeito, porém, desses problemas, pode-se chegar, sobre o assunto, fundamentalmente às seguintes conclusões:

i) a carga tributária da União no Nordeste elevou-se de pouco mais de 3% do produto interno, a custo de fatores, para quase 6%, entre 1960 e 1974; no caso do Brasil como um todo, essa relação evoluiu de quase 8 para 12%, no mesmo período (Tabela 5). Isto certamente indica que, numa perspectiva global, o ônus fiscal, ainda que se tenha elevado, em termos relativos, mais no Nordeste do que no Brasil, ainda atua com progressividade no que respeita às desi-

[18] Excluindo-se os dispêndios das empresas governamentais.

[19] Não existem dados relativos ao dispêndio público realizado pela União para as regiões. No caso do Nordeste, dispõe-se de uma série da formação bruta de capital fixo pelo Governo, razoavelmente compatível com o conceito de dispêndio público aqui adotado para o período 1960/72. Os dados referentes ao consumo do Governo foram estimados aplicando-se, aos dados disponíveis, a nível regional, sobre salários e ordenados pagos pelo Governo, a relação verificada, para o País como um todo, entre esse agregado e o do consumo do Governo. Os dados para 1973 e 1974 foram projetados.

TABELA 5

Nordeste e Brasil: carga tributária por níveis de Governo, como percentagem do Produto Interno, a custo de fatores

Anos	Nordeste			Brasil		
	Total	União	Estados e Municípios	Total	União	Estados e Municípios
1960	9,96	3,35	6,61	15,86	7,84	8,02
1961	10,57	3,62	6,95	14,95	7,38	7,57
1962	9,48	3,01	6,47	14,24	7,01	6,23
1963	9,87	2,99	6,88	14,32	7,29	7,03
1964	10,68	3,14	7,54	15,76	7,68	8,08
1965	9,52	3,14	6,38	16,70	8,45	8,25
1966	9,93	3,57	6,36	18,07	9,25	8,82
1967	7,68	2,89	4,79	16,59	7,15	8,44
1968	10,05	4,99	5,06	20,09	10,34	9,75
1969	10,85	5,45	5,40	20,80	11,16	9,64
1970	10,86	6,02	4,84	19,39	10,55	8,84
1971	10,04	5,56	4,48	18,85	10,63	8,22
1972	10,45	5,74	4,71	19,93	11,67	8,26
1973	10,97	5,74	5,23	20,42	11,99	8,43
1974	11,26	5,88	5,38	20,68	12,18	8,50

FONTE: IPEA.

gualdades de renda: na verdade, em 1974, a carga tributária federal *per capita* no Nordeste correspondia apenas a 20% da do País; as receitas da União evoluíram no mesmo sentido;

ii) os dispêndios diretos da União no Nordeste, no entanto, teriam evoluído, no período, em direção oposta (Tabela 6): de mais de 7% do produto interno em 1960 para menos de 6% em 1974;

iii) daí se infere que as transferências intragovernamentais (dispêndio menos receita), que eram amplamente favoráveis ao Nordeste, em 1960 (mais de 3% do produto interno), ter-se-iam tornado negativas em 1973 e 1974, ainda que não estejam apropriadas, nesse exercício, as transferências de receita federal que ocorreram para a atividade empresarial do Governo, de responsabilidade da União.

TABELA 6

Nordeste: estimativa das transferências intragovernamentais de receita e suas relações com o Produto Interno, a custo de fatores

Anos	Dispêndio Público da União no Nordeste (A)* (Cr$ Milhões)	Receita da União no Nordeste (B) (Cr$ Milhões)	Transferências (C) = (A) — (B) (Cr$ Milhões)	(A) / Produto Interno/(NE) (%)	(B) / Produto Interno/(NE) (%)	(C) / Produto Interno/(NE) (%)
1960	24,0	11,7	12,3	7,38	3,59	3,78
1961	30,3	16,6	13,7	7,27	3,98	3,29
1962	66,7	24,8	41,9	8,77	3,26	5,51
1963	112,4	47,8	64,6	7,74	3,29	4,45
1964	149,8	106,5	43,3	5,08	3,61	1,47
1965	271,7	183,2	88,5	4,98	3,36	1,62
1966	487,2	284,7	202,5	6,38	3,73	2,65
1967	833,2	328,5	504,7	8,00	3,15	4,85
1968	1 019,6	728,9	290,7	7,17	5,12	2,05
1969	1 214,6	1 030,9	193,7	6,61	6,56	1,05
1970	2 188,7	1 043,4	1 145,3	9,56	4,56	5,00
1971	2 184,6	1 794,9	393,8	7,04	5,78	1,26
1972	2 581,5	2 436,8	144,7	6,41	6,05	0,36
1973	3 071,3	3 163,5	(92,2)	5,90	6,07	(0,17)
1974	4 204,7	4 490,9	(286,2)	5,84	6,23	(0,39)

FONTE: IPEA.
* Exclusive transferências acs Estados e Municípios.

3.2 — Transferências intergovernamentais

Tendência oposta ocorre, no período, com relação às transferências intergovernamentais institucionalizadas, isto é, as transferências federais aos Estados e Municípios.[20] Essas transferências evoluíram de menos de 1% do produto interno, a custo de fatores, em 1960, para mais de 4%, em 1974; corresponderam a cerca de 13 e 67% da receita da União arrecadada na região e cerca de 6 e 34% da receita total dos Estados e Municípios, respectivamente em 1960 e 1974 (Tabela 7).

TABELA 7

Nordeste: estimativa preliminar das transferências intergovernamentais de receita (1960/74)

Anos	Transferências Intergovernamentais (A) (Cr$ Milhões)	(A) Receita da União no Nordeste (%)	(A) Receita dos Estados e Municípios do Nordeste (%)	(A)/Produto Interno, a Custo de Fatores do Nordeste (%)
1960	1,5	12,82	5,86	0,46
1961	3,5	21,08	8,60	0,76
1962	7,2	29,03	11,86	0,95
1963	14,9	31,17	11,89	1,03
1964	21,3	20,00	8,21	0,72
1965	47,8	26,09	11,18	0,88
1966	108,3	38,04	17,42	1,42
1967	270,2	82,25	27,74	2,59
1968	535,9	73,52	35,72	3,77
1969	700,7	68,64	34,11	3,81
1970	931,3	98,26	37,34	4,07
1971	1 241,3	69,16	37,01	4,00
1972	1 693,9	69,51	39,01	4,21
1973	2 079,8	65,74	33,23	3,99
1974	3 030,0	67,47	34,21	4,21

FONTE: IPEA.
OBS.: Ver nota de rodapé 20.

[20] Fundos de Participação dos Estados e Municípios, Fundo Especial, Cotas dos Estados e Municípios na arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Taxa Rodoviária Única, Imposto Único sobre Minerais, Imposto Único sobre Energia Elétrica e Salário-Educação. Ver, a respeito, Aloísio Barbosa de Araújo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Monteiro Considera, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 16.

3.3 — Incentivos fiscais

Se considerarmos complementarmente as liberações efetivas de incentivos fiscais (exclusive as do PIN e PROTERRA, aplicadas na região) como transferência de receita da União para a região (Tabela 8), ainda que se destinem ao financiamento de investimentos privados, pode-se concluir que as transferências federais totais para a região guardaram, no período 1960/74, relação expressiva, se comparadas com o produto interno (Tabela 9): na verdade, a média do qüinqüênio 1960/64 (4,4%) é bem menor do que a do período 1970/74 (7,6%, se incluído 1970, ano de seca, e 6,4%, com sua exclusão).

TABELA 8

Nordeste: liberações de recursos dos incentivos fiscais (1963/74)

Anos	Liberações Realizadas (A) (Cr$ Milhões)	(A)/Receita da União no Nordeste (%)	(A)/Receita dos Estados e Municípios no Nordeste (%)	(A)/Produto Interno, a Custo de Fatores do Nordeste (%)
1963	0,1	0,21	0,08	0,01
1964	3,4	3,19	1,31	0,12
1965	8,0	4,37	1,87	0,15
1966	39,0	13,70	6,27	0,51
1967	157,0	47,79	16,12	1,51
1968	315,8	43,33	21,05	2,22
1969	484,3	47,44	23,57	2,64
1970	711,2	68,16	28,51	3,11
1971	889,2*	49,54	26,51	2,86
1972	867,2*	35,59	19,97	2,15
1973	751,7*	23,76	12,01	1,44
1974	1 300,5*	28,96	14,68	1,81

FONTE: IPEA.

* Exclusive recursos do PIN e do PROTERRA aplicados na região · 1971, Cr$ 0,3 bilhão; 1972: Cr$ 1,0 bilhão; 1973: Cr$ 1,3 bilhão; 1974: Cr$ 1,6 bilhão; total: Cr$ 4,2 bilhões.

TABELA 9

Nordeste: estimativa dos efeitos combinados das transferências intra e intergovernamentais e das liberações de recursos dos incentivos fiscais para a região

Anos	Transferências Intragovernamentais (A) (Cr$ Milhões)	Transferências Intergovernamentais (B) (Cr$ Milhões)	Liberações de Recursos Fiscais (C) (Cr$ Milhões)	(D) = (A) + (B) + (C)	(D) Receita da União no Nordeste (%)	(D) Receita dos Estados e Municípios (%)	(D) Produto Interno a Custo de Fatores do Nordeste (%)
1960	12,3	1,5	—	13,8	117,95	53,91	4,24
1961	13,7	3,5	—	17,2	103,61	42,26	3,73
1962	41,9	7,2	—	49,1	197,98	80,89	6,45
1963	65,6	14,9	0,1	79,6	166,53	63,53	5,48
1964	43,3	21,3	3,4	68,0	63,85	26,22	2,31
1965	88,5	47,8	8,0	144,3	78,77	33,75	2,65
1966	202,5	108,3	39,0	349,8	122,87	56,27	4,58
1967	504,7	270,2	157,0	931,9	283,68	95,68	8,95
1968	290,7	535,9	315,8	1 142,4	156,73	76,14	8,03
1969	193,7	700,7	484,3	1 378,7	135,05	67,11	7,50
1970	1 145,3	931,3	711,2	2 787,8	267,18	111,77	12,18
1971	393,8	1 241,3	889,2	2 524,3	140,64	75,26	8,13
1972	144,7	1 693,9	867,2	2 705,8	111,04	62,31	6,72
1973	(92,2)	2 079,8	751,7	2 739,3	86,59	43,76	5,26
1974	(286,2)	3 030,0	1 300,5	4 044,3	90,06	45,67	5,62

FONTE: IPEA.

3.4 — Formação de capital

Cabe referirmo-nos, finalmente, à importância que a formação bruta de capital fixo pelo Governo vem tendo, no Nordeste, nos últimos anos. Tomada como um todo, a formação de capital pelo Governo correspondeu, em 1960, a cerca de 8% do produto interno, a custo de fatores, situando-se, em 1972, na ordem de 11% (Tabela 10). Isto representa 38% da formação de capital total, e a União (inclusive empresas) contribui com cerca de 60% da formação de capital do setor público com um todo (cerca de um quarto da formação de capital total).

TABELA 10

Nordeste: formação bruta de capital fixo do setor público — FBKF (1960/72)

Anos	Setor Público Federal* (Cr$ Milhões)	Total do Setor Público** (Cr$ Milhões)			(A)/FBKF Total (%)	(A)/Produto Interno a Custo de Fatores do Nordeste
		Governo	Empresas	Total (A)		
1960	18,3	16,6	10,2	26,8	...	8,2
1961	28,5	24,7	16,6	41,3	...	8,9
1962	58,2	50,3	30,7	81,0	...	10,6
1963	93,0	73,7	57,8	131,5	...	9,1
1964	143,1	115,6	130,8	246,4	...	8,4
1965	316,4	251,2	280,3	531,5	43,9	9,7
1966	484,1	466,7	350,2	816,9	46,2	10,7
1967	667,2	561,4	466,0	1 027,4	43,9	9,9
1968	878,6	918,8	640,0	1 558,8	42,0	11,0
1969	1 085,4	1 103,5	813,8	1 917,3	37,7	10,4
1970	1 564,1	1 811,3	1 207,9	3 019,2	41,3	13,2
1971	1 944,6	1 789,5	1 388,6	3 178,1	38,2	10,2
1972	2 788,0	2 071,6	2 395,7	4 467,3	38,4	11,1

FONTE: SUDENE.

* Inclusive atividade empresarial do Setor Público Federal.

** União, Estados e Municípios.

4 — Transferências pelo sistema financeiro

Boas razões justificam a afirmação segundo a qual o sistema financeiro e, em particular, o sistema bancário têm atuado como veículos de transferências de recursos para o Nordeste, ainda que o

mesmo não se possa dizer dos bancos privados, tomados isoladamente. Com efeito, os empréstimos efetuados pelo sistema bancário, no período 1960/73, foram quase sempre superiores aos depósitos (à exceção de 1965 e 1966), e a relação depósitos/empréstimos evoluiu de cerca de 0,90 no início do período para cerca de 0,55 em 1972/73 (Tabela 11): nestes dois últimos anos, a diferença entre os empréstimos e os depósitos correspondeu a cerca de 13% do produto interno (contra 2% em 1960/61).[21] Os bancos privados, no entanto, apresentaram uma relação depósitos/empréstimos desfavorável à região: essa relação foi, para período recente (1968/73), de 1,06 (média para o período).

Tabela 11

Nordeste: empréstimos e depósitos pelo sistema bancário oficial e privado, saldos ao final do ano (1960/73)

Anos	Empréstimos A (Cr$ Milhões)	Depósitos B (Cr$ Milhões)	B/A (%)	A – B (Cr$ Milhões)	A – B / Produto Interno a Custo de Fatores do Nordeste (%)
1960	60,3	52,3	86,7	8,0	2,5
1961	86,5	78,8	91,1	7,7	1,7
1962	150,8	146,0	96,8	4,8	0,6
1963	277,2	249,9	90,1	27,3	1,9
1964	516,2	472,9	91,6	43,3	1,5
1965	900,0	956,3	106,2	(56,3)	—
1966	1 211,4	1 509,3	124,6	(297,9)	—
1967	2 087,6	2 071,3	99,2	16,3	0,2
1968	3 117,9	2 192,6	70,3	925,3	6,5
1969	4 191,9	3 631,4	86,6	560,5	3,1
1970	5 802,2	4 505,7	77,7	1 296,5	5,7
1971	7 937,5	5 223,2	65,8	2 714,3	8,7
1972	11 264,5	6 372,0	56,6	4 892,5	12,1
1973	16 560,2	9 075,6	54,8	7 484,6	14,4

FONTE: IPEA.

[21] O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico destinava, ao Nordeste, no início dos anos 60, cerca de 3,5% de suas aplicações totais, correspondentes a apenas 0,3% do produto interno do Nordeste; em 1973/74, esses valores foram de 12,5 e 2,7%, respectivamente.

5 — Participação social no desenvolvimento

Ainda que os níveis de bem-estar da população do Nordeste, quando comparados com os do Brasil, sejam muito baixos e que grande parte de sua população viva em situações de extrema pobreza, seja na periferia dos maiores núcleos urbanos, seja no meio rural, é evidente que ocorreu, nos últimos 15 anos, considerável progresso social, seja quanto à renda, seja quanto ao emprego e aos indicadores mais específicos, referentes ao nível educacional, de saúde e condições da habitação. É o que se intenta demonstrar a seguir.

5.1 — Os níveis de renda

Os dados de produto interno, a custo de fatores para o Nordeste e o Brasil, utilizados neste estudo, são produzidos por fontes diferentes.[22] Daí que o exame de taxas de crescimento afigura-se mais aconselhável do que as comparações entre os níveis de renda do Nordeste e do Brasil. De qualquer modo, ainda que a relação entre os produtos internos *per capita* seja discutível (quanto à ordem de grandeza), sua evolução, no tempo, pode ser significativa. O que se observa (Tabela 12) é que essa relação, da ordem de 39% em 1960/64, elevou-se para 48% no período 1965/69, reduzindo-se, nos anos 70 (1970/74), para 43%, numa indicação de que a região não se teria recuperado, até 1974, da queda do produto *per capita* ocorrida em 1970, nem acompanhado o dinamismo da economia brasileira como um todo, a despeito de apresentar crescimento demográfico inferior ao do País.

A estrutura de distribuição de renda no Nordeste, de outra parte, tem-se revelado, nos últimos anos, mais eqüitativa, e a evolução da economia, entre 1960 e 1970, se por um lado afetou negativamente os índices de desigualdade, medidos pelos indicadores convencionais,[23] por outro possibilitou aumentos de renda para todos os níveis.

[22] Fundação Getulio Vargas (Brasil) e SUDENE (Nordeste).

[23] Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, pp. 37-46.

TABELA 12

Comparação entre o produto interno, a custo de fatores, per capita do Nordeste com o do Brasil (1960/74)

Anos	Produto Interno, a Custo de Fatores, *Per Capita* do Nordeste como Percentagem do do Brasil
1960	40,3
1961	37,7
1962	37,8
1963	39,7
1964	41,9
1965	48,8
1966	47,7
1967	47,9
1968	48,1
1969	46,7
1970	43,1
1971	43,7
1972	43,5
1973	42,6
1974	41,7

FONTES: IPEA/SUDENE/FGV.

Se tomarmos a distribuição da renda monetária das pessoas ocupadas, por quintis, em 1960 e 1970, para o Nordeste e o Brasil, com efeito observa-se, fundamentalmente, o seguinte (Tabela 13): no período, os 20% mais pobres elevaram sua participação na renda regional de 2,2 para 2,5% (no caso do Brasil, essa participação permanece praticamente constante: 2,6%); os 40% mais pobres elevaram sua participação na renda de 8,9 para 9,4% (no Brasil, a variação foi de 10,3 para 8,9%). Tanto no Nordeste como no Brasil a participação relativa das classes de renda intermediária (3.º e 4.º quintis) reduziu-se (de 28,2 para 25,6% no Nordeste e de 32,6 para 27% no Brasil), e a participação do quintil superior elevou-se (de 63 para 65% no Nordeste e de 57 para 64% no Brasil).

Na verdade, as taxas de absorção de emprego ocorridas tanto no Nordeste como no Brasil explicariam boa parte da persistência de altos níveis de desigualdade. No caso do Nordeste, em 1960, o número de pessoas na população economicamente ativa sem rendi-

TABELA 13

*Nordeste e Brasil: distribuição percentual da renda monetária média mensal das pessoas ocupadas, por quintis * (1960/70)*

Quintis (Pessoas)	1960		1970	
	Nordeste**	Brasil	Nordeste**	Brasil
Quintil Inferior......	2,22	2,64	2,47	2,60
2.º Quintil...........	6,64	7,66	6,95	6,34
3.º Quintil...........	11,20	12,77	10,55	10,51
4.º Quintil...........	17,03	19,88	15,08	16,48
Quintil Superior.....	62,91	57,05	64,95	64,07
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: IBGE, *Censos Demográficos* (1960 e 1970).

*Exclusive os sem rendimentos.

**O IBGE, em 1960, excluía os Estados de Sergipe e Bahia da região Nordeste; para efeito de comparação, essa exclusão foi mantida em 1970.

mentos era de 1,3 milhão, equivalente a 18,6% daquela população (3,3 milhões e 14,7% para o Brasil) ; em 1970, esses números eram de 1,0 milhão e 12,3% (2,9 milhões e 9,7% para o Brasil) . Essa absorção, envolvendo considerável contingente de menores e de mulheres, deve ter ocorrido, com maior intensidade, nos níveis mais baixos de renda.

5.2 — Emprego

Comparada com a do Brasil, a evolução do emprego no Nordeste comportou-se mais favoravelmente no período 1960/73 (Tabela 14). Ainda que os dados dos censos demográficos não se compatibilizem com os dos censos econômicos, o que se deve, fundamentalmente, a unidades de coleta diferentes (domicílios, no primeiro caso, e estabelecimentos produtivos, no segundo) ,[24] e que os dados dos Censos Demográficos e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) não sejam estritamente compatíveis, a comparação entre

[24] *Ibid.*, pp. 47-56.

TABELA 14

Nordeste: evolução do emprego, por setores (1960/73)

Setores	1960 (Mil)	1973 (Mil)	Variação Percentual no Período (%)
Primário	4 933	6 823	38
Secundário	562	1 605	194
Terciário	1 610	3 227	100
Total (Nordeste)	7 105	11 655	146
Total (Brasil)	22 651	35 368	154

FONTES: IBGE, *Censos Demográficos* (1960) e *PNAD*.

a evolução da população ocupada no Nordeste e no Brasil é válida e indica crescimento do emprego, no Nordeste, da ordem dos 4%, no período 1960/73, contra cerca de 3,5% para o Brasil como um todo. Setorialmente, a participação do emprego no setor primário decresceu de 69% do total para 58% e se elevou, nas atividades secundárias e terciárias, de 8 e 23% para 14 e 28%, respectivamente, numa demonstração de que as atividades urbanas estão sendo capazes de gerar empregos em ritmo superior ao da economia como um todo.

De outra parte, o subemprego urbano visível reduziu-se, entre 1969 e 1973, seja em termos absolutos, seja em termos relativos, representando, neste último ano, cerca de 9% da população economicamente ativa, contra quase 13% em 1969 (Tabela 15). Ocorreu, também, entre 1969 e 1973, redução na participação dos membros da família sem remuneração na força de trabalho (de 5,2 para 4,4%), ainda que outras medidas do subemprego invisível, vinculadas ao nível de renda, indiquem tendência oposta no mesmo período.[25]

[25] De acordo com a PNAD, o número de empregados com remuneração inferior à metade do salário mínimo (atividades não-agrícolas) elevou-se de 403 para 505 mil (de 9,7 para 10,1% da força de trabalho) e o dos trabalhadores por conta própria, na mesma situação, de 394 para 743 mil (de 9,5 para 14,9%). Isto se deveria, em parte, à elevação do salário mínimo real ocorrida no período e ao fato de que a expansão do emprego estaria ocorrendo, em grande parte, em níveis baixos de renda.

Tabela 15

Nordeste: subemprego visível nos setores não-agrícolas (1960/73)

Discriminação	1969		1973	
	Valores Absolutos*	% da Força de Trabalho Não-Agrícola	Valores Absolutos**	% da Força de Trabalho Não-Agrícola
Total (a+b).........	*526 000*	*12,63*	*452 904*	*9,37*
a) Pessoas em Regime de Tempo Parcial que Preferem Tempo Integral	462 000	11,09	405 213	8,39
b) Pessoas Ocasionalmente em Tempo Parcial por Motivos Econômicos..................	64 000	1,54	47 671	0,98

FONTE: IBGE, *PNAD.*
*Pessoas de 14 anos e mais.
**Pessoas de 10 anos e mais.

6 — Outros indicadores sociais

As Tabelas 16 a 19 apresentam alguns indicadores sociais, de caráter geral, para períodos recentes, comparados com o Brasil. De um modo geral, o desempenho apresentado pelo Nordeste supera o do Brasil, ainda que os níveis absolutos sejam, como se sabe, grandemente inferiores.

Em muitos casos, esses indicadores revelam que, ainda que a renda *per capita* da região seja inferior à metade da do País, a situação social do nordestino compara-se, mais favoravelmente, com a da média do brasileiro e tem evoluído mais rapidamente nos últimos anos.

TABELA 16

Nordeste: alguns indicadores sociais (1960/74)

Indicadores	1960	1974	Variação no Período Relativa ao Brasil (Brasil = [100,0])
Expectativa de Vida da População (anos)	48	54	100,0
Taxa de Mortalidade (por 1.000)	19,5	14,5	102,5
Taxa de Alfabetização (% sobre a População de 15 anos e mais)	40	60	105,8
Matrículas (1.000 Alunos)	1 933,4	5 940,9	110,9
Primário	1 712,9	4 435,0	116,6
Secundário	205,7	1 397,6	118,5
Superior	14,6	108,3	77,6
Segurados pela Previdência Social Urbana (Milhões)	0,7	2,5	134,0
População Atendida pela Previdência Social Urbana (Milhões)	2,0	8,7	131,5
Benefícios Pagos pela Previdência Social Urbana (Cr$ Bilhões de 1975)	0,5	3,0	100,9

FONTE: IPEA.

TABELA 17

Nordeste: Disponibilidade de serviços básicos e bens de consumo duráveis — percentagem dos domicílios urbanos e rurais atendidos (1960/72)

Indicadores	1960	1972	Variação no Período Relativa ao Brasil (Brasil = 100,0)
Iluminação Elétrica	16	25	114,9
Abastecimento d'Água (rede geral)	5	16	172,2
Esgotos Sanitários (rede geral)	...	4	
Rádio	11	50	198,8
Geladeira	3	11	122,2
Fogão a Gás, Querosene ou Elétrico	5	27	180,0
Ferro Elétrico	...	20	...
Liquidificador		11	
Televisão	...	10	...
Automóvel	1	4	100,0

FONTE: IBGE, *PNAD*.

TABELA 18

Nordeste: disponibilidade domiciliar de bens de consumo duráveis (1972)

Bens	Total dos Salários (Urbanos e Rurais)		Domicílios com Renda Inferior a Três Salários Mínimos	
	% sobre Número de Domicílios	Participação Relativa (Nordeste/Brasil) (%)	% sobre Número de Domicílios	Participação Relativa (Nordeste/Brasil) (%)
Fogão a Gás, Querosene ou Elétrico...	27	43	19	27
Ferro Elétrico.......	20	40	13	39
Rádio...............	50	62	41	71
Máquina de Costura	34	67	28	70
Geladeira............	11	33	5	33
Liquidificador........	11	38	5	38
Televisão............	10	29	4	23
Bicicleta............	8	47	7	50
Automóvel...........	4	33	1	33

FONTE: IBGE, *PNAD.*

TABELA 19

Nordeste: disponibilidade domiciliar urbana de serviços e bens de consumo duráveis (1972)

Serviços e Bens	% sobre Domicílios Urbanos	Participação Relativa (Nordeste/Brasil)
Abastecimento d'Água (rede geral).....	32	52
Esgotos Sanitários (rede geral)........	10	33
Iluminação Elétrica..................	51	65
Telefone............................	3	37
Máquina de Costura.................	43	77
Geladeira...........................	24	51
Televisão...........................	20	40
Automóvel..........................	8	47

FONTES: IPEA; e IBGE, *PNAD.*

7 — A perspectiva dos próximos anos

Nos últimos 15 anos, o Nordeste conseguiu dinamizar seu desenvolvimento, ainda que não se possa dizer que internalizou suas fontes de crescimento, em boa parte apoiadas em mecanismos de transferências inter-regionais de poupanças. Essa aceleração do desenvolvimento regional não conseguiu acompanhar o crescimento atingido pelo País em anos recentes, mas a região manteve seu desempenho em ritmo mais intenso quando a economia nacional desacelerou, na década de 60. Em períodos recentes, o crescimento da agropecuária de forma extensiva aparentemente se esgotou. Este parece ser o maior problema da região, cujo equacionamento, nos próximos anos, adquire importância vital.

Nesse contexto, a estratégia de desenvolvimento regional, concebida a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), afigura-se apropriada. Com efeito:

i) foram mantidos e, mesmo, ampliados os mecanismos de transferência inter-regional de renda pelo setor público, seja pelo mecanismo de dispêndio e receita públicos, seja através dos incentivos fiscais. Os dispêndios públicos federais deverão ser substancialmente elevados, em parte pela maior significação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, cuja receita deverá elevar-se de 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados para 18% até 1979, ou seja, dos atuais Cr$ 2,2 bilhões, previstos para 1975, para cerca de 7,1 bilhões, em 1979 (preços de 1975);

ii) continuará sendo importante o mecanismo dos incentivos fiscais à industrialização. Estima-se que os recolhimentos à conta do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) sejam, no período 1975/79, da ordem dos Cr$ 18 bilhões, contra aplicações de apenas Cr$ 12 bilhões no período 1962/74, o que deverá assegurar investimentos, previstos no programa de industrialização, da ordem dos Cr$ 45 bilhões, contra Cr$ 31 bilhões em 1962/74 (tudo a preços de 1975);

iii) dois grandes programas voltados para a agropecuária — o Programa de Irrigação, com investimentos da ordem de Cr$ 4 bi-

lhões, e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), com investimentos da ordem de Cr$ 5 bilhões, exclusive crédito — deverão servir de base ao esforço de modernização e capitalização da agropecuária. Do seu êxito e do caráter inovador e transformador que revelarem depende, em boa parte, todo o resultado esperado com a execução da estratégia regional de desenvolvimento;

iv) deverão ser mantidos elevados os níveis de dispêndios governamentais na região (particularmente os da União), da ordem de Cr$ 319 bilhões (Tabela 20) no período do II PND, representando participação do Nordeste nos dispêndios programados certamente superior à participação da região no produto interno do País, com grande ênfase no desenvolvimento social (inclusive saneamento e habitação) e menor empenho relativo na infra-estrutura.

Os próximos anos deverão, portanto, ser decisivos para o desenvolvimento do Nordeste e para os objetivos de correção dos desequilíbrios inter-regionais e, já agora, intra-regionais de renda exis-

TABELA 20

Nordeste: investimentos prioritários previstos no II PND (1975/79)

Discriminação	Valores (Em Cr$ Bilhões de 1975)
Programas Especiais	*18,0*
PIN	9,0
PROTERRA	9,0
Programas Setoriais	*230,0*
Infra-Estrutura	50,0
Agricultura (inclusive FINOR)	15,0
Indústria (inclusive FINOR)	45,0
Desenvolvimento Social	120,0
Transferências aos Estados e Municípios	*37,0*
Apoio Financeiro Oficial (novos recursos no período)	*34,0*
Total	*319,0*

FONTE: IPEA.

tentes. Os instrumentos de ação definidos parecem adequados, pelo menos quanto à sua concepção e significação financeira. Resta saber como serão mobilizados, e com que eficácia, para que os objetivos sejam efetivamente alcançados. Uma série de limitações, sobretudo quanto ao desenvolvimento da agropecuária, faz antever grandes dificuldades e, mesmo, certa lentidão no encaminhamento das ações concretas, num campo onde, até agora, pouco foi feito. Mas, se o problema é velho e resistente e se as soluções já foram, desde os primórdios da SUDENE, preconizadas, é de esperar-se que o novo estágio de desenvolvimento já alcançado e os estudos e experiências acumulados durante anos permitam, agora, que sejam obtidos melhores resultados.

Comunicação 3

Estrutura rural, excedente agrícola e modos de produção no nordeste brasileiro *

David E. Goodman **

1 — Introdução

O Nordeste brasileiro [1] conseguiu atingir uma taxa relativamente rápida de crescimento da produção agrícola desde a década de 40, sobretudo de culturas alimentícias básicas, destinadas ao consumo interno local. Em termos gerais, e com a óbvia exceção de anos entremeados de seca no interior semi-árido, concorda-se que a crescente demanda urbana de alimentos foi satisfatoriamente atendida. O setor rural produziu e mobilizou um excedente agrícola para consumo urbano sem deslocamento pronunciado nas relações de trocas setoriais frente às áreas urbanas. Não obstante, a despeito do consenso geral sobre os aspectos macroeconômicos de tal desempenho, uma intensa controvérsia se formou em torno da dinâmica da expansão agrícola e de seus efeitos sobre a estrutura agrária e a sociedade rural. Neste estudo, passamos em revista os principais pontos em discussão no debate e examinamos várias interpretações conflitantes sobre o desenvolvimento rural no Nordeste. Diz o enfoque marxista que o recente crescimento da produção consolidou a importância de modos de produção pré-capitalistas. O excedente agrícola teria sido mobilizado dentro do contexto do tradicional sistema latifúndio-minifúndio. Já uma

* Tradução não revista pelo autor.

** Da Universidade de Londres.

[1] Adotamos a definição administrativa do Nordeste usada pela SUDENE e que inclui os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Pesq. Plan. Econ. | Rio de Janeiro, | 6 (2) | 489 a 534 | ago. 1976

focalização alternativa baseia-se em um "modelo de especialização" da mudança rural. Propõe ela a hipótese de que a economia rural nordestina atravessa um processo de transição em direção ao capitalismo e que se caracteriza por uma diferenciação social cada vez maior. Em essência, maior atividade comercial e uma integração mais estreita de mercados regionais teriam estimulado a especialização agrícola e a penetração de modos capitalistas de produção. Forman e Reigelhaupt[2] propõem ainda outra interpretação, baseada na análise de feiras rurais e sistemas regionais de comercialização. Seguindo nas pegadas de Frank[3] argumentam que a mudança agrária recente deve ser vista no contexto de um setor rural capitalista que passa por um processo de comercialização crescente.

Em um nível mais geral, este trabalho diz respeito a modos de produção em uma agricultura camponesa e à sua articulação com um sistema industrial capitalista em expansão. Um tema subsidiário trata da interação entre regiões periféricas atrasadas e o centro desse sistema. Em anos recentes, esses tópicos atraíram grande atenção na literatura especializada.[4] A articulação entre o capitalismo industrial e estruturas agrárias não-capitalistas em áreas periféricas forma também a base de uma recente análise marxista da industrialização brasileira.[5] Certos elementos macroeconômicos dessa estrutura teórica, doravante chamado modelo CEBRAP,[6] são apresentados na

2 S. Forman e J. F. Reigelhaupt, (a) "Market Place and Marketing System: Toward a Theory of Peasant Economic Integration", *in Comparative Studies in Society and History*, vol. 12, n.º 12 (1970), pp. 188-212, e (b) "Bodo was never Brazilian: Economic Integration and Rural Development among a Contemporary Peasantry", *in Journal of Economic History*, vol. 30, n.º 1 (1970), pp. 100-116.

3 A. G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York: Monthly Review Press, 1967).

4 *Ibid.*, e E. Laclau, "Feudalism and Capitalism in Latin America", *in New Left Review*, n.º 67 (maio junho de 1971), pp. 19-38. Diversas contribuições recentes para este debate, bem como estudos da posição corrente, podem ser encontradas em I. Oxaal *et alii* (eds.), *Beyond the Sociology of Development* (Londres: Routledge and Kegan Paul, 1975).

5 F. de Oliveira, "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista", *in Estudos CEBRAP*, n.º 2 (outubro de 1972), pp. 3-82.

6 Este termo é adotado por conveniência e não há a intenção de sugerir que os autores ligados ao CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) seguem rígida ou cegamente uma única interpretação da sociedade brasileira.

discussão introdutória da interação centro-periferia no Brasil. De modo geral, contudo, o enfoque concentra-se mais nas características da mudança estrutural na agricultura do Nordeste.

2 — O "modelo CEBRAP" e a interação centro-periferia

O Nordeste é uma região economicamente atrasada de uma economia nacional em expansão dominada por um centro metropolitano capitalista. Sugere isso a necessidade de abordar o subdesenvolvimento regional estudando a integração e interação da região com o centro e os associados fluxos de recursos. Em comum com outras análises marxistas, o modelo CEBRAP atribui o atraso regional à natureza espacialmente desequilibrada do crescimento capitalista, envolvendo a constituição de relações de exploração entre o centro e a periferia. A articulação dessas relações manteria o subdesenvolvimento, determinando, assim, as formações sócio-econômicas de áreas dependentes, periféricas. Essas áreas estariam estreitamente integradas no centro capitalista. Na verdade, seriam funcionais para sua expansão desde que sua exploração formaria parte integral do processo de acumulação de capital.[7] De acordo com essa opinião, por conseguinte, o subdesenvolvimento do Nordeste deveria ser analisado em termos da macrodinâmica da expansão capitalista industrial no Brasil. Um estudo alongado desse tópico ultrapassa o escopo do presente trabalho, mas podemos, não obstante, considerar a análise do CEBRAP sobre migração inter-regional e colonização da fronteira. Esse exercício ilustrará certas relações formuladas no modelo CEBRAP, bem como delineará uma perspectiva apropriada para a discussão subseqüente da estrutura agrária.[8]

[7] O enfoque do CEBRAP, por conseguinte, destaca a interdependência entre o centro e a periferia, rejeitando o modelo dualístico "ortodoxo" de subdesenvolvimento regional, com seu foco nos obstáculos à "modernização".

[8] Esta exposição se baseia principalmente no trabalho de Oliveira, *op. cit.*, mas é conveniente ver também P. Malan e J. E. de C. Pereira, "A Propósito de uma Reinterpretação do Desenvolvimento Brasileiro desde os Anos 30", *in Dados*, n.º 10 (1973), pp. 126-145.

Os movimentos migratórios constituem claramente uma das principais formas de interação regional no Brasil, conforme amplamente demonstrado em recentes estudos quantitativos.[9] O Nordeste tem sido um contribuinte líquido para esses fluxos de recursos desde fins do século XIX, desempenhando um importante papel na formação da oferta de mão-de-obra em outras regiões. A posição do Nordeste e de vários outros Estados, principalmente Minas Gerais e Rio Grande do Sul, como "reservas populacionais" para o Centro-Sul dinâmico, é geralmente reconhecida em interpretações do crescimento urbano-industrial desde 1930. Não obstante, nota-se falta de uniformidade no tratamento analítico desses fluxos populacionais. Autores da tradição neoclássica tratam as migrações como movimentos equilibradores, como reação a diferenças regionais de renda. Diversos estudos, aliás, examinaram o impacto das migrações sobre os padrões de crescimento regional, procurando verificar se poderiam ser discernidas tendências convergentes em renda *per capita*[10] (Graham e Hollanda, 1971; Matta, 1973). Esse enfoque se preocupa também com a possibilidade de que imperfeições de mercado, vindo a propósito citar a legislação de salário mínimo, induzam migrações rurais-urbanas "excessivas", agravando a estrutura dualística de economias urbanas e o grau de "subemprego" em setores de baixa produtividade. Este modelo dualístico de mercados de trabalho urbanos é rejeitado pelas análises marxistas, que salientam a função crítica da emigração rural na formação do "exército de reserva" do trabalho urbano. A existência desse reservatório de mão-de-obra, constantemente reabastecido e aumentado por mais contingentes de migrantes, deprimiria o preço de oferta dos trabalhadores urbanos. Em con-

[9] D. H. Graham e S. B. de Hollanda, *Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record, 1872-1970*, vol. I (São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas — USP, 1971); e M. da Matta, E. W. de Carvalho e M. T. de Castro e Silva, *Migrações Internas no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 19.

[10] G. S. Sahota, "An Economic Analysis of Internal Migration in Brazil", in *Journal of Political Economy*, vol. 76, n.º 2 (1968), pp. 218-245; e D. H. Graham, "Divergent and Convergent Regional Economic Growth and Internal Migration in Brazil, 1940-1960", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 18, n.º 3 (abril de 1970), pp. 362-382.

seqüência, à medida que prosseguiria a expansão industrial e a inovação tecnológica, as taxas salariais reais se atrasariam cada vez mais em relação aos ganhos de produtividade, reduzindo a participação do trabalho na renda e liberando recursos para financiar a acumulação de capital industrial (Oliveira, 1972, p. 20).

A despeito de suas diferenças fundamentais, ambas as interpretações dos mercados de trabalho urbano supõem que um excedente de mão-de-obra pode ser facilmente mobilizado em áreas rurais. Segundo o modelo neoclássico, as migrações têm origem nas reações de indivíduos racionais às diferenças de renda urbano-rural. O enfoque marxista salienta os efeitos destrutivos da expansão capitalista no deslocamento de mão-de-obra engajada em atividades agrícolas, industriais e artesanais relativamente ineficientes.[11]

A urbanização e o crescimento industrial dependem também crucialmente da mobilização do excedente agrícola, compreendendo tanto fluxos reais quanto financeiros, e dos termos dessa transferência.[12] A importância do excedente real, ou de mercadorias, deriva dos vários papéis assumidos pelos alimentos e matérias-primas como bens-salário, insumos industriais e geradores de divisas. Dando um exemplo, salários reais crescentes, decorrentes de aumentos dos preços relativos dos alimentos, podem retardar a industrialização ao reduzir a taxa de lucro e as fontes internas de financiamento de capital. Se isso ocorrer, os interesses urbanos tentarão provocar mudanças na estrutura agrária que assegurem um fluxo adequado de excedentes comercializados e relações de troca intersetoriais mais favoráveis. De modo geral, logo que grupos urbano-industriais assumem a hegemonia política e econômica, como ocorreu no Brasil de 1930 em diante, a sobrevivência das estruturas agrárias passa a depender de sua capacidade de corresponder às necessidades da economia urbana. Naturalmente, essas estruturas e o modo de produção prevalecente podem apresentar diferenças regionais devidas à sua localização em relação aos mercados urbanos e às condições de oferta de terra e de

[11] J. R. Brandão Lopes, "Desenvolvimento e Migrações: Uma Abordagem Histórico-Estrutural", *in Estudos CEBRAP*, n.º 6 (1973), pp. 127-142.

[12] T. J. Byres, "Land Reform, Industrialization and the Marketed Surplus in India: An Essay on the Power of Rural Bias", *in* D. Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (Londres: Faber and Faber, 1974).

mão-de-obra. Em outras palavras, se no agregado a taxa de liberação de recursos pela agricultura é satisfatória, há menos pressão para transformar a estrutura agrária. Diferentes modos de produção, então, podem coexistir, cada um deles contribuindo para o processo de acumulação de capital no centro metropolitano.

Salientam os autores do CEBRAP que tal diversidade caracteriza justamente a agricultura brasileira. Em regiões periféricas como o Nordeste, a manutenção de relações de produção não-capitalistas é considerada como funcional para o processo de expansão capitalista do centro. Isto não é sugerido como proposição geral ou condição intrínseca do crescimento capitalista, mas como uma relação específica ao caso brasileiro.[13] Os aspectos característicos frisados no modelo CEBRAP são a fronteira e as rápidas taxas de migração rural que fornecem a mão-de-obra necessária para ampliar a área de colonização agrícola. A terra da fronteira é inicialmente cultivada por famílias que produzem culturas de subsistência de ciclo curto, embora seus excedentes sejam tipicamente apropriados pelo dono da terra nos locais em que é possível a distribuição comercial. Simultaneamente, o trabalhador rural, seja posseiro ou morador, desmata também a terra, aumentando-lhe o valor econômico e simplificando sua subseqüente preparação para culturas comerciais permanentes ou conversão em pastagens. Ao ser alcançado esse estágio, os sítios de subsistência são consolidados e ajustados, correspondentemente, o tamanho da força de trabalho residente e as relações de trabalho. A incorporação da terra da fronteira teria por base a exploração do trabalho migratório, que estaria à procura de meios de subsistência, e prosseguiria via reprodução do latifúndio, negando, destarte, a essa mão-de-obra o acesso permanente à terra.

Esse padrão de expansão da fronteira, que Oliveira descreve como "crescimento por ampliação de periferias", asseguraria a flexibilidade da oferta agrícola. Dessa maneira, "... a maioria das culturas alimentícias (tais como arroz, feijão, e milho) enviadas aos grandes

13 Em vários aspectos, há uma estreita semelhança entre o modelo de expansão industrial capitalista do Brasil após 1930, elaborado por Oliveira, e a perspectiva marxista proposta por E. Laclau, *op. cit.*, a fim de analisar as relações metrópole periferia no crescente sistema econômico mundial do século XIX.

mercados urbanos procede de zonas de colonização recente" (Oliveira, 1972, pp. 16-17). A expansão agrícola envolveria métodos extensivos, requerendo ofertas elásticas de terra e trabalho e seria consolidada pela formação de latifúndios. A existência da fronteira e a migração rural-rural criariam condições para a reprodução de modos pré-capitalistas de produção e a extração do excedente por meios extra-econômicos. Esse processo, argumenta-se, teria caracterizado a ocupação da fronteira, em diferentes ocasiões, no norte do Paraná, oeste de São Paulo, Maranhão e sul de Goiás, e mais recentemente, sudoeste do Paraná, norte de Goiás, Pará e Mato Grosso.

A interpretação do CEBRAP atribui também à fronteira um papel decisivo na atenuação de contradições internas que poderiam, de outra maneira, ter ameaçado a estabilidade social do sistema durante o recente processo de industrialização. O potencial de conflito seria inerente à articulação de relações intersetoriais entre o capitalismo industrial e estruturas agrárias herdadas da era colonial. Isto é, como reconciliar a necessidade de mobilizar o excedente agrícola de modo a assegurar condições propícias à formação de capital industrial com a retenção de técnicas extensivas e modos não-capitalistas de produção em áreas de colonização agrícola antiga. A tese do CEBRAP é que a expansão da fronteira, baseada na exploração do trabalho migratório, teria impedido qualquer tendência desfavorável nas relações de troca internas frente à indústria. Além disso, desde que o custo dos alimentos constitui um fator fundamental na determinação do custo de reprodução do trabalho urbano, essas circunstâncias ter-se-iam combinado com fluxos migratórios urbanos para deprimir a taxa salarial real urbana e, dessa maneira, facilitar a rápida acumulação de capital. De modo geral, "... este modelo permitiu ao sistema deixar intocada a base da produção agrária, ladeando o problema da distribuição da propriedade da terra, que parecia crítico em fins da década de 50..." (Oliveira, 1972, p. 18). Essa apresentação esquemática do modelo CEBRAP esclareceria as relações entre os fluxos migratórios procedentes do Nordeste e de outras regiões dependentes, de colonização antiga, e a acumulação de capital no Centro-Sul. A migração da mão-de-obra desempenharia uma função dupla nesse contexto: como fonte para o "exército de reserva" urbano e para os contingentes populacionais que ampliariam

a fronteira agrícola. Em ambos os casos, esses fluxos afetariam os salários reais urbanos e, por isso mesmo, teriam assumido um papel decisivo na expansão do capitalismo industrial metropolitano.

3 — Estrutura agrária no Nordeste

O modelo de expansão agrícola acima esboçado claramente incorpora hipóteses sobre estruturas agrárias em regiões periféricas de colonização antiga. Sem meias palavras, a tese básica é que a fronteira não apenas recria condições para a reprodução do latifúndio, mas permite também a sobrevivência desse modo de produção pré-capitalista em regiões há muito colonizadas, como o Nordeste. Oliveira argumenta, em conseqüência, que o mesmo sistema de exploração caracteriza as fronteiras "externa" e "interna". Em latifúndios há muito tempo estabelecidos, a rotação da terra desempenharia a mesma função preenchida pela rotação de colheitas nos latifúndios da fronteira "externa". "O processo secular que se desenvolve no Nordeste, por exemplo, é típico dessa simbiose. O morador, quando planta sua roça, planta também algodão, e o custo da reprodução da força de trabalho é a variável que torna cada um desses produtos comerciáveis como mercadorias" (Oliveira, 1972, p. 17).

Brandão Lopes expõe uma versão mais suavizada, geograficamente diferenciada, dessa mesma tese, onde está implícito que a produção capitalista e a mão-de-obra assalariada livre prevalecem agora no meio rural próximo do centro metropolitano. Nessas áreas, tais como o norte do Paraná, o oeste de São Paulo e o sul de Goiás, frisa ele a importância dos fluxos rurais migratórios procedentes do Nordeste na formação do proletariado rural. Não obstante, continuaria "... na maior parte do País, o crescimento extensivo, sob novas formas, de uma primitiva economia de subsistência. Podemos dizer que o atual estilo de desenvolvimento cria continuamente... formas arcaicas de agricultura" (Brandão Lopes, 1973, p. 136).

Nas seções seguintes, descreveremos as principais hipóteses e temas de pesquisa a emergir do enfoque do CEBRAP e identificaremos as diferenças em relação a interpretações alternativas.

3.1 — Latifúndio e modos de produção

A hipótese básica do CEBRAP é que a análise da sociedade rural do Nordeste deve ser desenvolvida em termos das relações sociais inerentes a modos pré-capitalistas de produção. O latifúndio constituiria a forma dominante de organização rural segundo esse modelo e sua importância teria sido reforçada, e não solapada, pelos recentes padrões de desenvolvimento. Tanto Brandão Lopes (1973) quanto Sá [14] baseiam suas interpretações da mudança agrária ocorrida no Nordeste, desde a década de 40, na vitalidade e ressurgimento do sistema binário latifúndio-minifúndio.

Uma pergunta que logo se impõe é se esse modelo proporciona uma base empírica acurada para generalizações sobre a dinâmica da sociedade rural do Nordeste nas duas ou três últimas décadas. Exibe a estrutura agrária, isto é, a rede de relações entre os vários grupos de pessoas que retiram seu sustento do solo, as características gerais supostas nesse modelo? Podemos descrever as relações sociais da produção e as forças produtivas na agricultura a fim de identificar o modo predominante de produção? (Byres, 1974). Se, de fato, não houve mudança estrutural substantiva, que fatores explicam a consolidação dos modos pré-capitalistas durante um período de rápida urbanização e crescente atividade comercial nas áreas rurais? O modelo CEBRAP, em suma, enfatiza a estabilidade essencial da sociedade rural do Nordeste. Trata-se de grandes problemas, sobre os quais deve concentrar-se a pesquisa futura sobre a estrutura agrária.

3.2 — O excedente agrícola e o crescimento urbano

Uma proposição crucial do modelo CEBRAP é que a estrutura latifúndio-minifúndio respondeu adequadamente à demanda crescente de excedentes agrícolas imposta pelo rápido crescimento urbano. Além disso, a bem sucedida mobilização do excedente explicaria por que uma agricultura capitalista especializada em produtos alimentí-

[14] F. Sá Jr., "O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e a Função das Atividades de Subsistência", *in Estudos CEBRAP*, n.º 3 (janeiro de 1973), pp. 87-147.

cios básicos não surgiu no Nordeste (Brandão Lopes, 1973, p. 137). A interpretação do CEBRAP entra em conflito com diversas explicações alternativas do desenvolvimento agrícola da região. Incluem elas o "pessimismo ricardiano", do relatório de 1959 do GTDN,[15] com seu prognóstico estagnacionista, e idéias mais recentes de que o crescimento da produção reflete a transformação estrutural da economia rural. O GTDN considerou a oferta inelástica de alimentos às grandes áreas urbanas como "o principal obstáculo à industrialização regional". Essa alegada inelasticidade ameaçava corroer a vantagem regional comparativa, baseada em mão-de-obra industrial barata. Como conseqüência da ineficiente estrutura agrária, os crescentes preços urbanos dos alimentos e a dependência sempre maior das importações solapavam incessantemente a situação competitiva da indústria regional. O crescimento industrial futuro, argumentou-se, seria inibido pela incapacidade de se mobilizar o excedente agrícola. Sem prejuízo para a questão da mudança estrutural, porém, o desempenho da agricultura refutou o diagnóstico do GTDN. Nesta altura, parece útil passar em revista os principais aspectos dessa expansão.

O produto real no setor primário aumentou a uma taxa anual de 4,6% no período 1947/68, acompanhando o crescimento do produto regional líquido a custo de fator. As lavouras lideraram esse crescimento e a produção de culturas alimentícias básicas para consumo regional interno, em especial de arroz, feijão e milho, elevou-se mais rapidamente do que a de matérias-primas industriais e culturas de exportação, as chamadas *culturas nobres*. É escassa a evidência de que a expansão da produção tenha sido conseguida mediante difusão de novos insumos ou técnicas aperfeiçoadas. Ao contrário, a estabilidade dos rendimentos médios por hectares indica uma contínua dependência da extensão das técnicas de baixa produtividade existentes, que requerem maiores insumos de terra e trabalho. Conforme conclui um estudo recente, "... a principal, e quase única fonte de crescimento das culturas alimentícias básicas no período 1948/69

15 GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959).

foi o aumento da área cultivada".[16] Realmente, a área das lavouras elevou-se de 4,5 milhões para 10,9 milhões de hectares em 1950/68, aumentando virtualmente à mesma taxa anual que a produção real. A disponibilidade de terras virgens, notadamente no Maranhão, Piauí e Bahia, é importante nesse padrão de crescimento extensivo, mas o notável é que tenham crescido consideravelmente as terras de cultura em estabelecimentos localizados em áreas há muito colonizadas. No biênio 1950/68, as lavouras expandiram-se em 102, 77 e 95% na Paraíba, Pernambuco e Alagoas, respectivamente. A exploração dessa "fronteira interna" presumivelmente envolveria mudança nos sistemas de rotação de culturas e, possivelmente, a incorporação de terras marginais, implicando algum recurso a insumos modernos a fim de serem mantidos os rendimentos médios.

Mudanças na distribuição de tamanho dos estabelecimentos agrícolas revelam outros aspectos da maneira como ocorreu esse crescimento da produção[17] (Tabela 1). O número de estabelecimentos de menos de dez hectares mais do que duplicou no período 1940/60, embora aumentasse apenas ligeiramente sua participação na área total. Na verdade, 75% de todos os novos estabelecimentos instalados nesses anos eram de menos de dez hectares e 65% tinham menos de cinco. Resultados preliminares do Censo Agrícola de 1970 indicam que o rápido aumento numérico dos minifúndios manteve-se na década de 60. Estabelecimentos de menos de dez hectares aumentaram em 631 mil, representando 78% de todos os novos estabelecimentos. Embora essas unidades minifundiárias respondessem por apenas 13% da elevação da área total de estabelecimentos na década de 60, foi notável sua contribuição para ampliação das áreas reservadas às lavouras. Do aumento de terras em lavoura no período 1940/60, nada menos de um terço ocorreu em minifúndios, proporção essa que subiu para 50% na década de 60. Se supomos que os rendimentos médios foram mantidos, os dados do censo sugerem que unidades minifundiárias responderam por uma parcela equivalente do aumento da

16 G. F. Patrick, *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste,* Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 11, p. 84.

17 O Censo Agrícola define o estabelecimento como uma unidade de produção sob uma única administração. Uma distribuição de tamanho baseada em unidades de propriedade provavelmente revelaria um grau mais alto de concentração.

TABELA 1

Número e área de estabelecimentos rurais de acordo com classes de tamanho — 1940/70 (%)

Classes de Tamanho	1940		1950		1960		1970	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área
Menos de 10 hectares	50,0	3,4	53,2	2,8	61,7	4,3	68,3	5,5
10 — 20 »	14,9	3,6	13,0	2,6	10,9	3,3	9,9	4,1
20 — 50 »	16,1	8,7	14,7	6,7	12,7	8,7	10,5	9,7
50 — 100 »	8,1	9,7	7,8	7,9	6,3	9,6	5,1	10,5
100 — 500 »	8,8	31,6	8,9	27,0	6,6	29,8	5,1	30,5
500 1 000	1,1	12,9	1,4	13,5	0,9	13,6	0,6	12,9
1 000 ou mais »	0,7	30,1	1,0	39,5	0,5	30,7	0,4	26,8
Totais* ..	*737,604*	*42,888*	*844,510*	*58,341*	*1 409,740*	*63,571*	*2 199,538*	*73,813*

FONTE: - Dados do *Censo Agrícola*.

* A área total dos estabelecimentos agrícolas é dada em 1 000 hectares.

produção das lavouras.[18] De acordo com esta interpretação, a incorporação de terras cultiváveis pelos minifundiários desempenhou papel decisivo na expansão da agricultura nordestina.

Naturalmente, não se segue que os minifúndios tenham dado uma contribuição igualmente importante ao excedente agrícola *líquido* no período do pós-guerra. Esse excedente representa o fluxo de produção liberado para emprego não-agrícola, que difere de produção bruta, por não incluir o autoconsumo e compra ou recompra de produção agrícola pelo setor rural (Byres, 1974). Além disso, um levantamento regional efetuado em 1967 sugere que o autoconsumo varia inversamente com o tamanho do estabelecimento.[19] Um passo inicial, por conseguinte, consistiria em determinar as respectivas parcelas do excedente líquido comercializado dos minifúndios, pequenos e médios produtores independentes, e dos latifúndios. No período 1940/60, por exemplo, estabelecimentos de 20-500 hectares responderam por 50% do aumento da área em lavouras. A suposição de que rendimentos médios foram obtidos pode ser novamente feita para avaliar-lhes a participação na expansão da produção bruta das lavouras. Contudo, desde que as unidades maiores são, com toda probabilidade, mais orientadas para o mercado, sua parcela no excedente líquido comercializado provavelmente excede por substancial margem aquela da produção bruta. Se estamos interessados em fluxos rural-urbanos e, portanto, no excedente agrícola *líquido* e sua respectiva mobilização, precisamos dedicar alguma atenção ao modo de produção adotado por esse grupo "intermediário". Donos de estabelecimentos desse tamanho são relativamente abastados,

18 Isto parece uma razoável hipótese de trabalho, uma vez que os dados agregativos do censo mostram que os aumentos na produção e a área cultivada são aproximadamente proporcionais. Além disso, pequenas unidades tendem a ser cultivadas mais intensamente.

19 Entre as unidades agrícolas examinadas na pesquisa, 8% haviam retido para consumo sua produção de arroz. Retenções mais altas ocorriam nos casos da mandioca (17%), feijão (45%) e milho (58%). Virtualmente, todas as unidades que não conseguiram comercializar essas safras eram pequenos estabelecimentos, incluídos na categoria dos minifúndios. Ver SUDENE-UFPE, "Pesquisa sobre o Setor Agrícola no Nordeste" (Recife, 1969), vários volumes, mimeo.

situados nos dois decis superiores da distribuição da renda rural, e podem muito bem constituir um elemento "modernizador", mais sensível às oportunidades comerciais e disposto a adotar novas técnicas e relações de trabalho capitalistas.[20] Pesquisa para esclarecer esses pontos encerra uma óbvia importância para a tese de que o recente crescimento assinala uma fase de transição na direção da transformação capitalista da agricultura do Nordeste.

A acentuada concentração de novos estabelecimentos na categoria do minifúndio foi também interpretada como evidência *prima facie* de pressão da população rural. Certamente, a tendência a longo prazo para maior fragmentação não foi detida na década de 60, embora novos minifúndios ocupassem uma área adicional de 1,3 milhão de hectares. Um processo secular de *morcellement* é sugerido pelo declínio do tamanho médio dos minifúndios, de 3,95 hectares em 1940 para 2,72 em 1970. Nas atuais condições ecológicas e técnicas da agricultura do Nordeste, estabelecimentos desse tamanho não proporcionam sustento adequado à família mesmo quando o operador conserva pleno controle empresarial. É provável, por isso mesmo, que minifundiários ingressem no mercado de trabalho a fim de obter renda suplementar, engrossando a massa dos trabalhadores verdadeiramente desprovidos de terra. Se for este o caso, o *morcellement* está contribuindo para a formação de uma força de trabalho rural dependente.[21] Esta tendência pode ser reconciliada tanto com a hipótese CEBRAP quanto com a interpretação alternativa de crescente penetração capitalista.

Finalmente, com a exceção dos anos de seca, o índice de preços implícito para as lavouras permaneceu razoavelmente estável no período 1947/68 (Patrick, 1972). Sugere esse fato que o excedente agrícola foi mobilizado em qualquer pronunciada deteriora-

[20] Esta tese é analisada pelo IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), "Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil" (Washington, D.C., 1975), mimeo.

[21] P. L. Scandizzo, "Resistance to Innovation and Economic Dependence in Northeastern Brazil", Working Paper n.º RPO 273 XIV 1 (Washington, D.C.: IBRD/DRC — Development Planning Division, 1974).

ção das relações de troca setoriais contra a indústria.[22] A despeito da virtual estagnação do rendimento das culturas, a agricultura respondeu adequadamente em termos macroeconômicos e em absoluto não limitou o crescimento regional, como previu o GTDN. Esta descrição geral revela também a natureza extensiva da expansão agrícola e o papel decisivo da oferta de trabalho e terra não cultivada nas fronteiras "externa" e "interna" do Nordeste. Esta interpretação dos dados do censo é inteiramente compatível com o enfoque CEBRAP, em especial a evidência que sugere a reprodução dos minifúndios dentro dos latifúndios. Não obstante, tendências recentes no setor agrícola foram interpretadas em termos radicalmente diferentes.

3.3 — O "modelo de especialização"

Diversos autores interpretam o crescimento da produção agrícola como resultado da resposta geral dos produtores às oportunidades de renda geradas pela crescente demanda urbana. Essa resposta seria facilitada pela expansão da rede de estradas, que produziria maior integração dos mercados regionais e produção comercial mais ativa. Proposto por Castro,[23] esse "modelo de especialização" salienta a importância dos pequenos comerciantes e motoristas de caminhão como escoadouros do "excedente gerado por pequenos produtores" dispersos por todo o interior semi-árido da região. Esses comerciantes e intermediários "... não apenas proporcionaram escoadouros seguros... mas romperam também o relativo monopólio comercial exercido pelos grandes proprietários-comerciantes" (Castro, 1971, pp. 204-5). Argumenta Castro que o aumento da atividade comercial estimulou áreas anteriormente isoladas do interior a especializar-se

[22] Um necessário *caveat* no particular é que não podemos construir séries setoriais de relações de trocas para o Nordeste devido à ausência de índices de preços regionalmente baseados. O índice de preços implícito mencionado para as lavouras no texto é derivado de índices de valor corrente do produto e produção real, ambos medidos a preços constantes.

[23] A. B. de Castro, *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: Forense, 1971), Vol. II.

na produção de culturas de alimentos básicos para os mercados urbanos. De acordo com essa interpretação, a década de 50 presenciou uma mudança estrutural fundamental à medida que a agricultura se tornava crescentemente comercializada e orientada para o mercado. O papel desempenhado por melhores comunicações e pelas atividades de comerciantes e motoristas de caminhão na transformação da economia rural do interior foi igualmente salientado por Vilaça, Goodman e Cavalcanti,[24] Patrick (1972) e Forman e Riegelhaupt (1970-a e 1970-b). Implica esse modelo que várias classes rurais, incluindo pequenos operadores-proprietários, arrendatários e parceiros reagem aos incentivos de mercado e baseiam suas decisões de produção nas oportunidades relativas de lucro. Além disso, esses produtores comercializam seus excedentes *diretamente* com comerciantes locais, intermediários e atacadistas, ou eles mesmos assumem as funções de venda a varejo. O ponto essencial é que os produtores exercem funções empresariais e podem escolher dentro de certa variedade de possíveis alternativas de comercialização. Garante isso que as oscilações de preço são, de certa forma, comunicadas ao produtor, que pode, então, adaptar-se e especializar-se correspondentemente. A comercialização e o aumento das oportunidades de lucro criam, por seu lado, condições para expansão da diferenciação sócio-econômica na economia rural, prenunciando a desintegração dos modos pré-capitalistas de produção.

Essa interpretação "ortodoxa" do crescimento agrícola do Nordeste colide em vários pontos com o enfoque do CEBRAP. Um deles, de extrema importância, gira em torno da transmissão dos incentivos de mercado, isto é, até que ponto a comercialização penetrou na estrutura agrária? De acordo com a tese do CEBRAP, o grande latifundiário exerce ainda poder monopolístico e não cedeu sua posição de comerciante a uma nova geração de intermediários e compradores altamente especializados. A retenção de tal função permitiria ao dono da terra apropriar os excedentes pela manutenção de relações pré-capitalistas com seus parceiros e arrendatários. O excedente, ex-

[24] M. V. Vilaça, *Em Torno da Sociologia do Caminhão* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1969); e D. E. Goodman e R. Cavalcanti, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20

traído principalmente sob a forma de aluguel da terra mas também como pagamento de juros, seria então transferido pelo dono da terra para os mercados urbanos, tipicamente através de transações diretas e regulares com atacadistas em grande escala. Desde que os crescentes preços urbanos dos alimentos não se difundiriam até o produtor nem lhe afetaria a renda real, o latifundiário monopolista continuaria a apropriar-se da mais valia gerada por tal disparidade. Isto é, o latifundiário pouca pressão sofreria para revisar os padrões de uso da terra em sua propriedade e cultivá-la diretamente como produtor capitalista. Nessas condições, prossegue o argumento, os grandes latifundiários responderiam às oportunidades de lucro criadas pelos preços crescentes dos alimentos mediante aumento do número de parceiros ou arrendatários em sua propriedade. A expansão urbana e, mais recentemente, a industrialização, não teriam iniciado um processo de mudança estrutural na agricultura, caracterizado por crescente especialização, ganhos gerais em renda real e maior diferenciação. Muito ao contrário, as condições no Nordeste ainda respaldariam e reproduziriam formas arcaicas de organização agrária.

Desde que há obviamente aqui uma profunda fonte de desacordo, será útil transcrever uma descrição explícita da tese do CEBRAP sobre a extração e transferência do excedente agrícola. Foi ela exposta nos seguintes termos: "Uma vez que o suprimento urbano de alimentos é composto, basicamente, de inumeráveis pequenos excedentes de minifúndios de subsistência, compradores oligopsonistas impedem que os crescentes preços urbanos dos alimentos sejam transmitidos como preços mais altos (em termos reais) aos pequenos produtores. Realmente, a produção de alimentos expande-se independentemente do comportamento ou tendências do mercado, elevando-se à medida que a população que trabalha em lavouras de subsistência e a área de terra aumentam. Uma vez que os preços ao produtor são mantidos em baixo nível, não há incentivos para atrair a agricultura em grande escala para o setor que produz alimentos e esta situação preserva seu caráter não-capitalista. A explicação do aumento da oferta de alimentos ao setor urbano depende, por conseguinte, da compreensão do crescimento extensivo de uma economia camponesa de subsistência" (Brandão Lopes, 1973, p. 137). O autor frisa especificamente que os "compradores oligopsonistas" em ques

tão são os donos da terra, que dessa maneira comercializam os excedentes de seus arrendatários.[25] Sá (1973) considera também as relações de troca entre produtor e proprietário-comerciante como a fonte da exploração. Analogamente, frisa ele a função múltipla do dono da terra ao prover o elo entre o sistema capitalista externo e unidades agrícolas em que prevalecem relações de produção não-capitalistas (Sá, 1973, pp. 142-43).

O CEBRAP e as teses "ortodoxas" divergem profundamente na análise das adaptações impostas à estrutura agrária pelo aumento da demanda de excedentes alimentícios. Recapitulando brevemente, a tese "ortodoxa" é que as várias classes de produtores puderam participar dos ganhos de renda real gerados por preços urbanos mais altos dos alimentos e do aumento de especialização que decorre do acesso a mercados mais amplos. Além disso, produtores agrícolas individuais estabeleceriam relações diretas com compradores que operam em um sistema de comercialização complexo, diversificado (Forman e Reigelhaupt, 1970-a e 1970-b; Castro, 1971). O aumento da comercialização, por conseguinte, criaria oportunidades gerais de lucro, propiciando diferenciação da economia camponesa e gradual penetração de modos capitalistas de produção. Essas proposições diferem frontalmente do modelo CEBRAP de mobilização do excedente. Pesquisa empírica mais detalhada sobre o processo de extração e transferência do excedente, no entanto, é necessária para esclarecer essas questões.

Esse desacordo sobre a integração econômica camponesa mal surpreende em vista da divergência mais fundamental sobre o modo de produção dominante. Embora a disputa não possa ser resolvida pela evidência sobre as relações de troca apenas, merece alguma atenção a articulação entre o setor rural e a economia regional mais ampla. Desde que o CEBRAP e os modelos de especialização descrevem-na de maneira conflitante, é interessante examinar as características regionais dos sistemas regionais de comercialização. Um ponto de partida conveniente, no particular, é a interpretação de Forman-

[25] Brandão Lopes reitera esse argumento em um trabalho não publicado: "Aspects of Agrarian Structure in Brazil" (1975). Uma versão preliminar desse trabalho foi lida perante o Seminário de Assuntos Brasileiros, no Institute of Latin American Studies (Londres, abril de 1975).

Reigelhaupt do desenvolvimento agrícola do Nordeste, uma vez que seu fundamento empírico deriva de estudos dos sistemas econômicos de intermediação. Essa análise destaca-se também como excelente contribuição ao debate que aqui vimos analisando. Passaremos em revista posteriormente as pesquisas empíricas sobre processos de comercialização rural no Nordeste.

4 — Integração econômica rural e comercialização agrícola

A análise de Forman e Reigelhaupt (F-R) foi apresentada em dois recentes trabalhos sobre sistemas regionais de comercialização (1970-a e 1970-b). Transformações fundamentais na posse e uso da terra são mais uma vez atribuídas a pressões geradas pela mobilização do excedente agrícola. Não obstante, F-R argumentam que a agricultura camponesa não reagiu adequadamente a esse desafio e encontra-se, no momento, em processo de extinção. A proposição empírica básica desses autores é formulada nos seguintes termos: "O que estamos hoje presenciando é a crescente comercialização da agricultura, alterando o papel do campesinato — de produtores em pequena escala a proletariado rural" (F-R, 1970-b, p. 115). Embora descrevam o Nordeste como uma "sociedade agrária em transição", não explicitam os fundamentos teóricos dessa caracterização. Aparentemente, os autores não se referem à falta de dominância de um modo de produção.[26] "O camponês no Nordeste do Brasil opera no contexto de uma sociedade capitalista onde terra, trabalho e produto têm mercado" (F-R, 1970-a, p. 189). A transição em tela, por conseguinte, deve forçosamente envolver uma racionalização *dentro* de uma agricultura capitalista. Além disso, esse processo de ajustamento nos sistemas de produção seria determinado pela demanda comercial exógena, gerada em centros urbanos em expansão. "A modernização do setor distributivo da economia rural reflete-se

26 Para uma discussão teórica da transição entre modos de produção, ver E. Balibar, "Elements for a Theory of Transition", *in* L. Althusser e E. Balibar, *Reading Capital* (Londres: N.L.B., 1970).

em pressões sobre o sistema de produção, conduzindo à extirpação do campesinato" (F-R, 1970-b, p. 114).

F-R, rejeitando a concepção marxista, afirmam e reafirmam a importância causal das relações de troca e dispensam-se do trabalho de analisar a estrutura do modo de produção. "... pode-se compreender melhor as economias camponesas mediante análise das redes de troca" (F-R, 1970-b, p. 100). Ou, mais uma vez, "... desde a época colonial, o elemento isolado mais importante na transformação da sociedade rural brasileira foi e continua a ser a comercialização do setor agrícola" (F-R, 1970-b, p. 101).[27] A tese geral de ambos, formulada com referência à experiência do Nordeste, é que "... o sistema de comercialização culminará na reestruturação do sistema de produção quando este último não for mais capaz de atender à demanda do consumidor" (F-R, 1970-a, p. 210). Embora seja essencialmente uma variante do modelo de "especialização", a análise de F-R distingue-se pela ênfase posta no fato de o crescimento e transformação rural ocorrerem no contexto de uma economia rural capitalista. Não há aqui sugestão de modos pré-capitalistas, vestígios de estruturas sociais feudais nem transição para o modo capitalista.

Declaram F-R que sua finalidade geral é esclarecer "... a natureza da articulação entre o setor agrícola e a sociedade nacional..." mediante investigação dos sistemas de comercialização rurais. O papel e integração econômica do campesinato em uma "economia nacional dinâmica" são revelados "... pela análise da feira rural dentro do sistema de comercialização em vias de racionalização..." (F-R, 1970-a, p. 189). No caso específico do Nordeste, F-R concentram-se nos sistemas de comercialização de alimentos básicos e elaboram uma tipologia das feiras. Inicialmente, estudam o tradicional sistema rural de comercialização e descrevem os participantes e a organização da feira periódica. Esse enfoque reflete a premissa básica de que camponeses com controle empresarial de sua própria produção constituem uma grande fonte de abastecimento de alimentos para as cidades. De fato, "... o camponês sempre foi o principal produtor de

[27] F-R acompanham Frank, *op. cit.*, nesse destaque às relações de troca, e não nas de producão, ao definir o capitalismo. Para uma resenha recente dos trabalhos de Frank e das críticas as suas teses, ver D. Booth, "Andre Gunder Frank: An Introduction and Appreciation", *in* I. Oxaal *et alii* (eds.), *op. cit.*

alimentos básicos" (F-R, 1970-a, p. 207). Em agudo contraste com o CEBRAP, sugerem que numerosos produtores independentes, incluindo camponeses de porte pequeno e médio, estão em condições de lucrar com a crescente demanda urbana de alimentos. Essa hipótese e os efeitos diferenciais da expansão da produção sobre as várias classes rurais são básicos para a interpretação que Forman nos dá do descontentamento rural e da emergência das ligas camponesas nas décadas de 50 e 60.[28] O estudo da rede de feiras revela também a faixa de opções de venda abertas aos pequenos produtores camponeses. A este nível, deixam eles implícito que arranjos competitivos ou pelo menos que não têm conluio caracterizam o comércio de atacado e a varejo de alimentos básicos.

Argumentam em seguida que o Nordeste apresenta "... o fenômeno de um sistema ativo, crescentemente viável, de feiras rurais que, juntamente com seus participantes camponeses, encontra-se bem adiantado no caminho da extinção no mundo moderno" (F-R, 1970-a, p. 193). Esse eclipse do sistema de comercialização camponês é atribuído à sua ineficiência na canalização da oferta de alimentos para centros urbanos em desenvolvimento. Alegam F-R que a rede de feiras está sendo superada devido às atividades de atacadistas urbanos, "... que estão rapidamente dominando o sistema de comercialização no Nordeste do Brasil" (F-R, 1970-a, p. 200). O atacadista urbano, a figura-chave na análise de F-R, emerge com a crescente comercialização da agricultura e "... é o centro do sistema de comercialização racionalizado" (F-R, 1970-a, p. 201). "Tradicionalmente, o produtor camponês entrava no sistema através da feira local, que constituía o ponto de partida da canalização do fluxo da produção primária. Atualmente, os alimentos básicos começaram a seguir o modelo das culturas comerciais de exportação no movimento de afunilamento do produtor para o consumidor através de grandes armazéns. Os atacadistas vão aos estabelecimentos e compram toda a produção. Desta maneira, as safras ladeiam a feira tradicional, que vem a servir principalmente como um mecanismo para o movimento horizontal de alimentos..." (F-R, 1970-a, p. 202).

[28] S. Forman, "Disunity and Discontent: A Study of Peasant Political Movements in Brazil", *in Journal of Latin American Studies,* vol. 3, n.º 1 (1971), pp. 3-24.

Essas mudanças seriam ocasionadas por elites comerciais urbanas "... atraídas para o sistema de comercialização pelos altos lucros dos intermediários" (F-R, 1970-a, p. 206). A hipótese crucial aqui é que o atacadista urbano se abastece inicialmente na feira, mas eventualmente passa a fazer compras diretas nos estabelecimentos aos produtores rurais. À medida que se desenvolve esse sistema, o intermediário rural perde seu tradicional papel na movimentação de alimentos para os grandes centros urbanos. A modernização da distribuição em grande escala, por conseguinte, reduziria a importância dos pequenos compradores locais e "a multiplicidade de intermediários" que operam no sistema tradicional de comercialização.[29] Citam F-R um estudo do sistema de comercialização de Recife em apoio da "tendência" para operações atacadistas em grande escala e um número menor de intermediários no fluxo rural-urbano de produtos alimentícios básicos.[30] Este último estudo e outra evidência fragmentária sobre os sistemas regionais de comercialização são estudados abaixo.

Formulam ainda F-R a hipótese adicional de que o ingresso de elites comerciais urbanas no sistema de comercialização "... atinge o próprio núcleo do sistema de posse e uso da terra" (F-R, 1970-a, p. 205). Em primeiro lugar, argumentam que isoladamente "os produtores rurais e os intermediários atomísticos" são incapazes de satisfazer às necessidades de alimentos de centros urbanos em expansão. Em segundo lugar, desde que a racionalização do sistema de comercialização implicaria investimentos em instalações mais intensivas em capital, que proporcionam economias de escala no manejo de grandes quantidades, os atacadistas prefeririam cada vez mais efetuar transações diretas com produtores em grande escala. "Com efeito, culturas alimentares transformaram-se em culturas comerciais e

[29] F-R reconhecem que a preferência por transações diretas atacadistas reforça as combinações de parceria, uma vez que o dono da terra tipicamente controla a comercialização da produção. Não obstante, deixam implícito que esta forma de posse da terra é mais importante na produção de produtos de exportação e grandes safras comerciais do que no tocante a alimentos básicos.

[30] LAMP (Latin American Market Planning Center), *Market Processes in the Recife Area of Northeast Brazil*, Research Report n.º 2 (East Lansing: Michigan State University, Latin American Studies Center, 1969).

os produtores que estão em condições de fazer grandes fornecimentos passam a ocupar uma posição econômica favorecida" (F-R, 1970-a, pp. 205-206). Esta vantagem das unidades produtoras maiores, conferida pelos modernos sistemas de comercialização, "... resultará em concentração ulterior dos latifúndios e no aumento da proletarização das massas rurais" (F-R, 1970-a, p. 206). F-R descrevem, por conseguinte, uma desoladora perspectiva para o produtor rural em "uma economia rural altamente competitiva". Concluem dizendo que "os dados relativos ao Nordeste do Brasil sugerem que há um ponto em que a capitalização do setor distributivo da economia rural requer análogos investimentos de capital no setor de produção, conduzindo ao deslocamento ou transformação da população rural" (F-R, 1970-a, p. 207).

A análise e prognóstico da mudança estrutural na agricultura do Nordeste feitos por F-R chocam-se diretamente com a tese do CEBRAP. O modelo CEBRAP, por exemplo, retrata o abastecimento urbano de alimentos como a acumulação de "... inumeráveis pequenos excedentes dos minifúndios de subsistência" (Brandão Lopes, 1973, p. 137). Esse sistema, além disso, teria correspondido à tarefa de mobilizar o excedente agrícola e os modos não-capitalistas de produção permaneceriam dominantes. F-R, por outro lado, na mesma linha desenvolvida por Frank (1967), partem da premissa básica da existência de uma economia rural capitalista. Nessa economia, pressões comerciais sobre os sistemas de produção agrícola teriam sido intensificadas com a recente aceleração da urbanização, obrigando a ajustamentos na posse e uso da terra. Esse processo, em especial a modernização dos sistemas de comercialização, teria dado vantagens competitivas às grandes unidades produtivas, e não aos pequenos produtores rurais, até então a principal fonte de abastecimento de alimentos das cidades. Enquanto os autores do CEBRAP referem-se ao modo não-capitalista como responsável pelo isolamento dos produtores minifundiários das forças do mercado, F-R já lamentam o desaparecimento de um campesinato independente e orientado para o lucro "Os estabelecimentos de camponeses são viáveis e competitivos como produtores de alimentos dada a rede de feiras como meio de distribuição de quantidades mínimas de

bens" (F-R, 1970-a, p. 206). Não obstante, esse sistema tradicional teria sido incapaz de ajustar-se à escala crescente das necessidades urbanas de alimentos e das modernas práticas de comercialização. A conseqüente metamorfose do modo capitalista, segundo F-R, teria levado ao deslocamento dos produtores rurais e ao aceleramento de sua proletarização. É difícil imaginar duas interpretações mais contrastantes da sociedade rural e da natureza da integração econômica do camponês.

5 — Sistemas regionais de comercialização e o controle empresarial: evidência parcial

A evidência sobre os sistemas regionais de comercialização revestem-se de óbvia relevância para duas cruciais questões inter-relacionadas nesse debate: o controle que os produtores conservam sobre a produção e as decisões de venda, e a transmissão dos incentivos de preço. A interpretação do CEBRAP é absolutamente inequívoca: "... compradores oligopsonistas impedem que os preços urbanos crescentes dos alimentos sejam transmitidos, sob a forma de preços mais altos (em termos reais), aos pequenos produtores. Na verdade, a produção de alimentos expande-se independentemente do comportamento ou tendências do mercado, elevando-se à medida que aumentam a população empenhada em lavouras de subsistência e a área de terra" (Brandão Lopes, 1973, p. 137). Argumenta em seguida que desde que as funções de comerciante são tipicamente exercidas pelos donos de terra, os arrendatários são obrigados a vender-lhe o que produzem. Essa dominação permitiria a extração do excedente mediante emprego de coerção extra-econômica e, assim, explicaria a reprodução contínua de formas pré-capitalistas de organização.

A despeito de suas fortes hipóteses, F-R alinham evidência notavelmente escassa sobre os sistemas de comercialização. As generalizações que fazem para essa imensa região baseiam-se em observação

pessoal de um número limitado de feiras.[31] O estudo do sistema de comercialização do Recife efetuado pelo LAMP (1969) constitui a segunda principal fonte de informação. Afinidades metodológicas são também visíveis na tipologia de intermediários e feiras, apresentada nos dois estudos. O levantamento do LAMP (1969) efetivamente fornece alguns exemplos de atividades atacadistas que ladeiam as feiras. Não obstante, a declaração de que o mesmo "... documenta amplamente esta tendência" (F-R, 1970-a, p. 204), não se justifica em absoluto. A esse respeito, não conseguem às vezes F-R indicar onde foi traçada a linha de demarcação entre análise e prognóstico. É bem possível que isso reflita a falta de uma análise claramente formulada da articulação entre a "rede tradicional de feiras" e "o sistema de comercialização em desenvolvimento". Serão os pequenos compradores locais e intermediários realmente "marginais" no atual sistema, conforme alegam F-R? Analogamente, é enganadora a referência à "dicotomia" entre os sistemas de comercialização. Os próprios Forman e Reigelhaupt admitem a existência de vários pontos de superposição e interação entre atacadistas urbanos e intermediários rurais. O inquérito do LAMP e outros estudos sugerem que é mais exato falar em novos elementos e agentes que se estão inserindo e sendo absorvidos pelo sistema tradicional de comercialização. Além disso, se a introdução de novas práticas de negócios significa que o sistema de comercialização interno não é mais inteiramente especificado pelo modelo hierárquico clássico, mais vital ainda se torna esclarecer inter-relações entre redes de comercialização. Dada a limitada informação empírica disponível, parece apressada e desnecessariamente dogmática a conclusão de que se trata de sistemas dicotômicos ou "fechados".

Cinco principais produtos básicos foram examinados no estudo do sistema de comercialização de Recife pelo LAMP nos anos de 1966/67: arroz, feijão, mandioca, algodão e leite. O inquérito foi parcial tanto em cobertura geográfica como em produtos agrícolas

[31] Os resultados de campo de F-R baseiam-se na investigação de duas feiras que vendiam quatro alimentos básicos — milho, feijão, arroz e farinha de mandioca — no município de Guaiamu, no Estado de Alagoas. Mais tarde, dez feiras em uma área de três Estados foram pesquisadas a fim de abranger as zonas ecológicas do Agreste e do Sertão.

e não podemos considerar seus resultados como representativos de toda a região. Além disso, foi chamada a atenção para possíveis fontes de vieses e erros de amostragem. Em primeiro lugar, os "produtores rurais" foram identificados como donos de propriedades, e não operadores, o que exclui uma grande faixa de relações de posse da terra.[32] A amostra, além disso, "... tende a incluir um número desproporcional de donos de terra de porte médio..." (LAMP, 1969, pp. 9-83). Os autores referem-se também explicitamente às dificuldades encontradas na amostragem da população de pequenos intermediários e compradores, em especial motoristas de caminhão itinerantes (LAMP, 1969, pp. 9-13, e A-9-14).

Os sistemas de comercialização do feijão foram investigados em duas principais zonas fornecedoras: Irecê, na Bahia, e uma área na fronteira entre os Estados de Alagoas e Pernambuco (AL-PE). O sistema de Irecê é o mais moderno, notando-se número muito menor de intermediários e transações de maior volume, isso devido sobretudo às atividades de intermediários itinerantes. Os "coletadores", carroceiros, tropeiros e numerosos pequenos compradores desapareceram do sistema de Irecê, embora ainda sobrevivam no canal AL-PE. Contudo, essas diferenças estruturais são, antes de mais nada, reflexo da primitiva rede de estradas rurais da área AL-PE. Reciprocamente, as características do canal de Irecê, em que F-R baseiam seus prognósticos, são determinadas pela maior acessibilidade dos estabelecimentos durante todo o ano, o que encoraja o ingresso no sistema dos camioneiros. A importância de tais compradores como "força modernizadora" nos mercados de produtos básicos é repetidamente salientada no estudo do LAMP. De modo geral, contudo, "existe uma grande variedade de tipo de compradores em ambas as áreas..." e "... é de muitas firmas a estrutura básica do mercado, que se caracteriza por grandes variações em tamanho dentro e entre as categorias" (LAMP, 1969, pp. 9-47). Produtores grandes e pequenos são procurados por compradores competitivos e escolhem entre várias opções de venda.

Muitas dessas características estruturais, em especial a grande variedade de intermediários, caracterizam também os sistemas de comer-

32 A comercialização da safra produzida de acordo com o sistema de parceria foi especificamente excluída do estudo do LAMP, *op. cit.*

cialização de farinha de mandioca, arroz e algodão, embora cada um deles possua aspectos distintivos. Para os maquinistas locais, por exemplo, convergem os canais de distribuição de arroz. A feira rural continua a ser o principal ponto no tocante à farinha de mandioca e atrai virtualmente todos os tipos de intermediários. Mais uma vez, a qualidade das estradas vicinais parece constituir a maior influência sobre a diversidade das atividades de intermediação. Essa circunstância confirma a tese de F-R, mas a "tendência" para a modernização do setor distributivo rural ainda é apenas incipiente. Na verdade, o estudo do LAMP confirma a vitalidade dos numerosos elementos tradicionais existentes nos sistemas de comercialização de alimentos. Emerge também fortemente do quadro a natureza competitiva de tais sistemas, a grande variedade de intermediários e o fácil acesso dos produtores aos compradores e à informação de mercado. Nesses aspectos, o estudo do LAMP é coerente com o "modelo de especialização".

Evidência ulterior sobre os sistemas de oferta de alimentos é fornecida pela série de estudos empreendidos pelo BNB e SUDENE em princípios da década de 60.[33] Curiosamente, essa fonte foi ignorada por F-R. Uma descrição sumária do sistema de Salvador destaca a importância crescente de dois tipos de intermediários relativamente aos agentes em comissão: compradores localizados nas zonas de produção e camioneiros. São de pequena importância as vendas diretas pelos produtores aos atacadistas de Salvador. O papel do caminhão é, mais uma vez, salientado como o elemento novo a modificar os tradicionais canais de distribuição.[34] O sistema de São

[33] Os comentários seguintes se baseiam em apenas dois volumes desta série, ora esgotada, onde se estudam os sistemas de abastecimento de alimentos de Salvador (Bahia) e de São Luís (Maranhão). Os volumes referentes a Recife, Campina Grande e Fortaleza não puderam ser obtidos por ocasião da redação deste trabalho. Ver BNB-SUDENE (Banco do Nordeste do Brasil — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), (a) *Suprimento de Gêneros Alimentícios da Cidade do Salvador* (Fortaleza, Ceará, 1965), (b) *Abastecimento de Gêneros Alimentícios da Cidade de São Luís* (Fortaleza, Ceará, 1965).

[34] O estudo referente a Salvador trata da crescente importância do caminhão na abertura de zonas de produção até agora inacessíveis aos principais centros consumidores. A zona de Irecê, na Chapada Diamantina, incluída no estudo do LAMP (1969), constitui uma das zonas citadas neste contexto.

Luís (MA) é complicado pela importância do arroz, atraindo intermediários especializados em grande escala que abastecem os mercados regional e nacional. No tocante a outros alimentos básicos, no entanto, esse sistema assemelha-se muito ao de Salvador (BNB-SUDENE, 1965-a e 1965-b).

Um estudo mais amplo, baseado em uma amostra aleatória de 2.300 estabelecimentos em 38 municipalidades selecionadas, contribui com evidência adicional sobre a questão do controle empresarial.[35] Revela a pesquisa, realizada em 1966, que apenas 4% dos operadores-proprietários sofrem restrições à liberdade de vender sua produção, proporção essa que se eleva a 23% no tocante a moradores, 28% de arrendatários e 34% de parceiros. Esses resultados, no entanto, "... devem ser usados com cuidado". "Permitem-nos apenas afirmar que os sistemas predominantes de posse da terra no Nordeste não limitam diretamente, ou em qualquer grau significativo, o direito de vender a produção".[36] Informações desse tipo obscurecem a complexidade da situação e é perigoso generalizar tais resultados agregativos. "Em certas áreas, e no tocante a algumas culturas — em especial a do algodão — o morador ainda é obrigado a vender toda sua parcela da produção ao dono da terra" (Figueroa, 1973, p. 42). Na sua opinião, a estrutura dos sistemas de distribuição impõe sérias limitações aos produtores em virtude de seu endêmico e agudo endividamento com os intermediários. O estudo do LAMP sobre o sistema de comercialização do algodão em Recife reforça esse achado no caso de pequenos produtores e parceiros.[37] Sampaio apresenta uma situação mais complexa, com uma tipologia da parceria e a

[35] SUDENE-UFPE, "Pesquisa sobre o Setor Agrícola no Nordeste" (Recife, 1969), vários volumes, mimeo.

[36] M. Figueroa, *Cuestiones de Política Agrícola Regional — NE del Brasil* (Recife: MINTER/SUDENE, 1973), p. 420.

[37] Para uma análise da dependência econômica, baseada em dados de pesquisa mais recentes relativos ao Rio Grande do Norte, um grande Estado produtor de algodão, ver G. P. Kutcher e P. L. Scandizzo, *Land Tenure, Employment and Farm Performance in Rio Grande do Norte*, Working Paper n.º RPO 273 XVII 1 (Washington, D.C., IBRD-DRC — Development Planning Division, 1974).

identificação de vários canais associados de comercialização.[38] Confirma ele que os parceiros vendem em geral sua parte da principal cultura comercial ao dono da terra, mas sugere que isso raramente acontece no caso das culturas de subsistência. Esses produtos, que são consorciados com a principal cultura comercial ou de exportação, são geralmente vendidos pelo parceiro, embora, em alguns casos, a receita em dinheiro seja mais tarde dividida com o dono da terra.

Uma contribuição diferente embora correlata a esta discussão é dada por Carvalho,[39] que argumenta que a imperfeição dos mercados rurais concede margens excessivamente altas aos intermediários. Em conseqüência, os crescentes preços urbanos dos alimentos pouco se refletem nos que são pagos aos produtores. As margens distributivas são extensamente documentadas em recentes pesquisas da SUDENE sobre a distribuição de produtos hortigranjeiros e cereais em sete capitais estaduais do Nordeste.[40] Sugere igualmente Carvalho (1973) que "a integração vertical está ainda virtualmente ausente..." dos sistemas de comercialização de alimentos, embora motoristas de caminhão itinerantes e redes de supermercados urbanos "... possam constituir poderosas forças, em futuro próximo, na racionalização desses circuitos" (p. 130).

Os estudos dos sistemas regionais de comercialização colidem geralmente com a proposição do CEBRAP, de que modos não-capitalistas prevalecem na produção de alimentos básicos. Essas fontes descrevem como atomística a estrutura desses sistemas, deixando implícito que os produtores rurais exercem considerável liberdade empresarial em resposta aos incentivos de mercado. Essas conclusões, no entanto, são vulneráveis à dúvida por várias razões, notadamente pela natureza parcial e fragmentária da evidência básica. Em particular, esses estudos não conseguem em absoluto traçar uma distinção adequada entre o comportamento de agricultores que ope-

38 Y. Sampaio, "Modelos de Parceria em Agricultura de Consorciação no Nordeste do Brasil", trabalho apresentado à reunião da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia — ANPEC (Belo Horizonte, 1974).

39 O. Carvalho, *et al., Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas no Nordeste* (Brasília: MINTER, 1973).

40 SUDENE, *Aspectos da Comercialização de Produtos Hortifrutigranjeiros e Cereais* (Recife, 1974), vários volumes.

ram sob diferentes arranjos de posse da terra. O principal motivo de dificuldade é que essas pesquisas se baseiam geralmente em unidades de propriedade, tirando-se as amostras dos registros de títulos.[41] O procedimento, por conseguinte, omite numerosas unidades produtivas. O inquérito do LAMP, por exemplo, explicitamente exclui a parceria e outras formas de moradoria. Os estudos do BNB-SUDENE ignoram em geral decisões da unidade rural e focalizam-se em práticas de compras rurais e estruturas atacadistas urbanas.[42] Carecemos também de qualquer base razoável para estimar a contribuição relativa de diferentes classes rurais aos fluxos de alimentos básicos que ingressam nos sistemas de comercialização regionais. Nessas circunstâncias, seria temerário tentar uma categorização geral do comportamento de comercialização rural no Nordeste.

6 — Oferta de trabalho, estrutura de posse da terra e proletarização

Esta descrição da análise de F-R e de estudos de comercialização regionais dão um bom exemplo da grande diversidade de opiniões no atual debate. Essas fontes descrevem também as relações entre as economias rurais locais e o setor capitalista urbano, embora em termos gerais e incompletos. A análise dos mecanismos mediante os quais o excedente agrícola é mobilizado e canalizado para as áreas urbanas constitui evidentemente um promissor e relevante campo para mais pesquisa detalhada.[43] Não obstante, as características das

41 O levantamento rural em grande escala recentemente efetuado pela SUDENE e IBRD segue esta prática, tendo utilizado o cadastro de 1972 do INCRA. G. P. Kutcher e P. L. Scandizzo, *Northeast Brazil Regional Studies Project: Sampling Procedures*, Working Paper n.º RPO 273 XII/1 (Washington, D.C.: IBRD-DRC — Development Planning Division, 1974), discutem os métodos adotados para atenuar os problemas criados pela diferença entre propriedade e unidades empresariais.

42 O interesse pelos segmentos urbanos dos canais de distribuição é ainda mais pronunciado nas séries de estudos sobre abastecimento de alimentos, publicados pela SUDENE-UFPE, *Abastecimento Alimentar no Nordeste Urbano*, Série Pesquisas 1-5 (Recife: Convênio SUDENE-UFPE, 1974).

43 N. Long, "Structural Dependency, Modes of Production and Economic Brokerage in Rural Peru", *in* I. Oxaal, *et al.* (eds.), *op. cit.*

relações de troca e das redes de intermediação só podem fornecer evidência secundária sobre a questão básica em discussão. Consolidou o crescimento agrícola recente os modos pré-capitalistas ou fez-se acompanhar pela penetração crescente de relações de produção capitalistas? O presente ensaio nenhuma pretensão tem de oferecer uma resposta definitiva à questão. Muito ao contrário, a base empírica disponível, seja de detalhados estudos de campo seja de fontes oficiais, é inteiramente inadequada para essa finalidade. Os dados mostram-se seriamente deficientes para a análise da dinâmica da estrutura agrária a nível regional e diferentes fontes apóiam interpretações conflitantes da situação em corte longitudinal. Na discussão abaixo, examinaremos algumas dificuldades de interpretação criadas pelos dados sobre a oferta de trabalho, estrutura de posse e uso da terra e relações de trabalho, que exercem influência direta sobre pontos controversos do atual debate.

6.1 — Oferta de mão-de-obra rural

O modelo CEBRAP considera a crescente pressão demográfica nas áreas rurais como principal razão da reprodução contínua dos minifúndios no Nordeste. A pressão teria várias origens e se relacionaria com mudanças nos padrões migratórios. O volume de emigração *líquida* do Nordeste declinou de 1,8 milhão na década de 50 para 1,2 milhão na de 60 (Graham e Holanda, 1971, p. 98). Alega-se que os fluxos migratórios inter-regionais mudaram também com a extensão da legislação trabalhista às zonas rurais, em especial aos engenhos e usinas da zona da mata. Essa mudança teria acelerado a expulsão dos moradores das *plantations,* criando uma reserva de mão-de-obra assalariada rural. Em conseqüência, foram restringidas as oportunidades de emprego sazonal nas *plantations,* previamente abertas à mão-de-obra migratória originária de pequenas propriedades e minifúndios do Agreste. Com a perda dessa fonte de renda suplementar, esses contingentes do agreste foram forçados a aceitar combinações de arrendamento em latifúndios. Um processo diferente provocou resultado análogo nas antigas terras da fronteira do Maranhão, que atraíram grande número de migrantes durante a década de 50. Esses migrantes, que com

freqüência se estabeleceram como posseiros em terras devolutas, ou foram expulsos ou absorvidos como trabalhadores dependentes e arrendatários nos latifúndios à medida que a construção de estradas e a maior atividade comercial elevavam o valor das terras. "Por todas essas razões, a pressão sobre a terra exercida pelos minifundiários camponeses parece ter encontrado sua principal 'válvula de escape' no aluguel de pequenos sítios dentro de latifúndios" (Brandão Lopes, 1973, p. 139).

Tentativas de submeter a teste essas hipóteses, ainda que da forma a mais superficial, são impossibilitadas por dificuldades estatísticas. Não obstante, a relação postulada no modelo CEBRAP entre crescimento da população rural e expansão dos minifúndios é vulnerável a dúvida. A lenta e declinante taxa de crescimento da força de trabalho rural é a principal dificuldade à tal interpretação. Estimativas do censo demográfico mencionam uma taxa média anual de 1,1% nos anos 1950/70 e de 0,4% na década de 60. Em termos absolutos, a força de trabalho agrícola aumentou em 814 milheiros na década de 50 e em 211 milheiros na década seguinte. O crescimento demográfico urbano superou de longe o da população total, apresentando a média de 4,7% entre 1950 e 1970 e 4,5% na década de 60.[44] Estimativas empíricas indicam que a emigração rural para áreas urbanas do Nordeste atingiu 1,8 milhão na década de 50 e 2,1 milhões na de 60. À vista dessa evidência, é de se concluir que a migração rural-urbana dentro da região constitui ainda uma "válvula de segurança" muito importante para a pressão da população rural.

Não obstante, o problema inteiro é complicado por estimativas alternativas da força de trabalho rural constantes do censo agrícola. Devido a uma grande variedade de divergências conceituais básicas, incluindo a unidade de enumeração e o tratamento dado a trabalhadores familiares não remunerados, essas estimativas excedem por uma larga margem os números do censo demográfico. A discrepância importou em 1,6 milhão em 1960 e 2,6 milhões em 1970. Se o censo agrícola for usado, o crescimento da força de trabalho agrí-

[44] Os dados do *Censo Demográfico* acusam para o total da população do Nordeste taxas médias de crescimento anual de 2,2 e 2,5% nas décadas de 50 e 60, respectivamente.

cola será de 3% no período 1950/70, com uma média de 4,4% na década de 50 e de 1,6% na de 60. As causas dessa vertiginosa queda, que, aliás, debilitam muito a argumentação do CEBRAP, não são imediatamente visíveis. Infelizmente, a reconciliação dessas fontes alternativas requer vastos ajustamentos conceituais e a manipulação arbitrária de categorias ocupacionais.[45] A origem da pressão populacional alegadamente subjacente ao crescimento dos minifúndios deve, por conseguinte, continuar como um enigma.[46]

6.2 — Sistema de posse da terra e estrutura ocupacional

Em um nível muito geral, é relativamente fácil caracterizar as classes sócio-econômicas da sociedade rural do Nordeste. Podemos identificar, no particular, três grandes camadas: uma classe superior de grandes e médios proprietários de terra, assalariados sem terra e camponeses, compreendendo estes últimos pequenos operadores-proprietários, principalmente minifundiários, e produtores sujeitos às várias combinações de arrendamento e parceria. Um estudo recente baseado em uma pesquisa de dados rurais relativos à região semi-árida (Agreste) distingue três subgrupos dentro da classe dos grandes proprietários.[47] Os senhores de terra "tradicionais" possuem propriedades subutilizadas, usam quase inteiramente mão-de-obra

45 CIDA (Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola), *Posse e Uso da Terra e Desenvolvimento Sócio-Econômico do Setor Agrícola — Brasil* (Washington, D.C.: Pan-American Union, 1966); M. A. Costa, "Aspectos Demográficos da População Economicamente Ativa" (Rio de Janeiro: MINIPLAN/IPEA, 1968), mimeo, e "Aspectos Econômicos e Demográficos da Mão-de-Obra no Brasil, 1940/60" (Rio de Janeiro: MINIPLAN/IPEA, 1969), mimeo; M. Sund, "Land Tenure and Economic Performance of Agricultural Establishments in Northeast Brasil", Research Report n.º 17 (Madison: University of Winsconsin, Land Tenure Centre, 1956); e G. F. Patrick, *op. cit.*

46 Este enigma é ainda mais difícil de solucionar porque os resultados preliminares do *Censo Agrícola de 1970* indicam um aumento *absoluto* maior da força de trabalho empregada em propriedades de menos de dez hectares do que da força de trabalho rural *total*.

47 IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), "Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil" (Washington, D. C., 1975), mimeo.

dependente, em especial moradores e parceiros, e conservam fortes laços personalísticos com a força de trabalho.[48] Os proprietários "em transição" são mais orientados comercialmente e utilizam mão-de-obra dependente e trabalho livre assalariado, embora continuem ainda mais importantes as formas pré-capitalistas de exploração, notadamente a parceria. O terceiro grupo, constituído principalmente de proprietários "comerciais", emprega mão-de-obra assalariada livre, embora ainda continue a achar vantagem em manter relações de trabalho pré-capitalistas. A tipologia em causa proporciona uma categorização longitudinal (*cross-section*) dos donos de terra e sugere que se superpõem e coexistem diferentes modos de produção. Não obstante, a despeito da progressão linear implícita na terminologia empregada, nenhuma análise é feita para indicar a dinâmica da transição entre esses modos.[49]

A falta de dados coerentes, irrefutáveis, é agudamente sentida quando se analisam tendências e características da diferenciação entre os camponeses. A distribuição por tamanho dos estabelecimentos agrícolas pode ser usada para essa finalidade, muito embora sejam necessárias medidas mais sutis para captar mudanças dentro dos estratos sociais (Tabela 1). Assim, embora a inferência pareça razoável a este nível agregativo, será enganador, sem o emprego de outros critérios, descrever os operadores de estabelecimentos na faixa de tamanho de 10 a 50 hectares como camponeses "remediados" ou "ricos". Esses proprietários certamente se diferenciam dos minifundiários, contudo, desde que se incluem no decil de 85-95% da distribuição da renda rural (IBRD, 1975). Já chamamos a atenção, aliás, para a acentuada concentração da propriedade da terra e a crescente fragmentação de pequenos estabelecimentos de menos de 10 hectares. Dentro dessa categoria de minifúndio pobre, o processo tornou-se agudo em estabelecimentos de menos de dois hectares. Tais unidades aumentaram em 107 mil na década de 60, explicando 50,5% de todos os novos estabelecimentos, mas apenas 3,2% das novas ter-

48 A. W. Johnson, *Sharecroppers of the Sertão: Economics and Dependence on a Brazilian Plantation* (Stanford: Stanford University Press, 1971).

49 O estudo do IBRD, *op. cit.*, da região interiorana semi-árida distribui a área plantada por esses tipos de senhores de terras da seguinte maneira: "tradicionais" (48%), "em transição" (38%) e "comerciais" (14%).

ras agrícolas. Unidades de menos de dois hectares representavam 34% do total dos estabelecimentos, mas cultivavam apenas 1% da área total em 1970 (Tabela 2). Além disso, os dados do Censo Demográfico de 1970 indicam que essas unidades absorveram 24% da força de trabalho rural.[50]

TABELA 2

Estabelecimentos tipo minifúndio de menos de dez hectares — 1960 e 1970

Tamanho do Estabelecimento	Percentagem do Total de Estabelecimentos Agrícolas		Percentagem da Área Total em Cultivo		Percentagem da Força de Trabalho Total	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Menos de 1 hectare..............	8,1	15,8	0,1	0,3	4,3	10,3
1 mas menos de 2 hectares.........	16,4	18,3	0,5	0,7	10,3	13,9
2 mas menos de 5 hectares.........	25,0	22,4	1,7	2,1	19,3	19,8
5 mas menos de 10 hectares........	12,5	11,8	2,0	2,4	11,4	11,7
Total de menos de 10 hectares.....	*61,7*	*68,3*	*4,3*	*5,3*	*45,3*	*55,7*

FONTE: Dados do *Censo Agrícola*.

Unidades de produção de menos de dois hectares, embora enumeradas no censo como operadas independentemente, são pequenas demais para prover a subsistência da família. Os responsáveis por essas unidades, sejam eles proprietários, parceiros ou arrendatários, são forçados a vender seu trabalho contra pagamento em dinheiro ou espécie. Em termos apriorísticos, esse substancial contingente de operadores independentes é inegavelmente funcional para os modos pré-capitalista e capitalista de produção quando se trata de atender às necessidades temporárias ou sazonais de mão-de-obra. Realmente, tem sido com freqüência observada a interdependência funcional entre minifúndio camponês e grandes fazendas, interdependência essa baseada em modos pré-capitalista e capitalista de

[50] Não se deve esquecer, contudo, o problema referido na nota 46.

produção (Laclau, 1971; Long, 1975). A intrincada teia de interações entre grupos sócio-econômicos e seu envolvimento em diferentes relações de produção são também exemplificados pelo emprego substancial de assalariados por agricultores pobres que operam minifúndios. Em 1950, 19% da mão-de-obra assalariada sem terra foram utilizados em estabelecimentos de menos de dez hectares, proporção esta que subiu para 23% em 1960. [51]

A estrutura ocupacional rural e as formas de posse e uso da terra sugerem também a coexistência de diferentes modos de produção, embora esses dados sejam reconhecidamente complexos. Destarte, uma análise recente de um levantamento rural observa que "operadores-proprietários de estabelecimentos muito pequenos são, com freqüência, parceiros ou moradores de outras fazendas..." e "... a diferenciação entre parceiros e moradores (também) é amiúde difícil: um parceiro pode administrar parte da fazenda além do sítio em que e meeiro e moradores não raro compartilham da produção da fazenda como parte de sua remuneração" (Kutcher e Scandizzo, 1974-b, p. 3). A grande superposição entre grupos ocupacionais e sistemas de posse e uso da terra, bem como as freqüentes mudanças na maneira como são enumerados no censo, militam contra uma análise empírica das relações sociais de produção na agricultura. As atuais fontes empíricas não nos permitem distinguir a dominação de um determinado modo de produção ou formações sociais de transição (Balibar, 1970).

Essas dificuldades podem ser ilustradas pelo tratamento dado às formas pré-capitalistas de posse e uso da terra, como a parceria, por fontes alternativas. A parceria é a forma mais geral de relação de posse segundo uma investigação recente, absorvendo um quinto da força de trabalho rural (IBRD, 1975). Essa estimativa é obtida aplicando-se pesos ocupacionais retirados dos dados da pesquisa à população ativa constante do Censo Agrícola de 1970. Sugere também a mesma fonte que as formas pré-capitalistas de posse e uso controlam a maior parte das terras em cultivo (Tabela 3). Não obstante, uma estrutura ocupacional e de posse da terra radicalmente diferente emerge do censo de 1970, que enumera os estabe-

[51] SUDENE, "Estudos Preliminares do Setor Agrícola do Nordeste", in *Boletim Econômico da SUDENE*, vol. V, n.º 1 (1969), pp. 7-96.

lecimentos rurais sob administração autônoma. Unidades operadas pelo próprio dono constituem 56,8% de todos os estabelecimentos,[52] e controlam 89,3% da área total sob cultivo (Tabela 3). O tamanho dos grupos ocupacionais pode ser estimado indiretamente, supondo-se que cada estabelecimento é controlado por uma única família composta de dois trabalhadores.[53] A força de trabalho rural pode ser distribuída da seguinte maneira: trabalhadores sem terra e trabalhadores familiares não remunerados (43,3%), operadores-proprietários (32,2%), posseiros (12%), arrendatários (9,7%) e parceiros (2,8%). É difícil saber por onde começar para reconciliar essas diferenças tão gritantes.

TABELA 3

Distribuição da força de trabalho agrícola e área em cultivo em 1970, segundo grandes grupos de posse da terra e grupos ocupacionais (%)

Grupos de Posse da Terra e Grupos Ocupacionais	Força de Trabalho		Área Controlada por Grandes Grupos de Posse	
	IBRD	Censo Agrícola	IBRD	Censo Agrícola
Proprietários-Operadores	16,1	32,2	38,3	89,3
Parceiros	21,5	2,8	25,3	1,6
Moradores	14,9	—		—
Posseiros	6,3	12,0	36,4 (Moradores, Posseiros e Arrendatários)	6,1
Arrendatários	4,8	9,7		3,0
Trabalho Assalariado	36,4	43,3 (Trabalho Assalariado e Trabalhadores Familiares não Remunerados)		
Trabalhadores Familiares não Remunerados	—			

FONTE: IBRD (1975) e estimativas extraídas de dados sobre os estabelecimentos, constantes do *Censo Agrícola de 1970.*

A análise das alterações intercensitárias na estrutura de posse e uso da terra coloca problemas semelhantes. No Censo Agrícola de

52 Aproximadamente 50% dos estabelecimentos a cargo de operadores-proprietários têm menos de dez hectares.

53 Os resultados preliminares do Censo Agrícola de 1970 não estabelecem distinção entre assalariados e trabalhadores familiares não remunerados.

1940, por exemplo, os parceiros não foram enumerados separadamente, mas contados em conjunto com os arrendatários, sob a alegação de que não exercem uma autonomia na produção. Conforme se comenta em uma pesquisa recente, "Em numerosos casos, tal autonomia é praticamente inexistente, tornando-os assemelhados a trabalhadores assalariados" (SUDENE, 1969, p. 25). Estimativas de censos agrícolas posteriores indicam que a parceria declinou acentuadamente como a principal forma de posse e uso da terra, notadamente durante a década de 60 (Tabela 4). Reciprocamente, o número de arrendatários aumentou tanto em termos relativos quanto absolutos. A distinção entre as duas categorias pode ser muito sutil, no entanto, em especial desde que os contratos de arrendamento podem permitir pagamentos em espécie (Patrick, 1972). Na prática, parece que o critério é o de os arrendatários pagarem uma soma fixa, enquanto os pagamentos feitos pelos parceiros flutuam segundo o nível da produção (Sund, 1965; SUDENE, 1969). Variações na importância dos pagamentos monetários, em serviços de trabalho e trocas em espécie podem igualmente distorcer a enumeração de outras categorias funcionais, tais como parceiros, moradores e trabalhadores assalariados (Sá, 1973).

TABELA 4

Distribuição da força de trabalho agrícola por grupos de posse da terra e grupos ocupacionais — 1950/70 ('000)

Grupos de Posse da Terra e Grupos Ocupacionais	Números Absolutos ('000)			Percentagens		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Proprietários-Operadores e Administradores	*684,2*	*959,8*	*1 256,7*	*15,8*	*14,6*	*16,1*
(a) Proprietários-Operadores	609,8	884,5	—	14,1	13,5	—
(b) Administradores	54,4	75,3	—	1,2	1,1	—
Arrendatários	84,3	272,5	377,9	1,9	4,2	4,8
Ocupantes	96,2	175,7	467,5	2,2	2,7	6,0
Parceiros	326,6	388,8	110,3	7,5	5,9	1,4
Trabalhadores Familiares não Remunerados	1 615,9	2 820,7		37,3	43,0	
Assalariados	*1 547,6*	*1 950,4*	5 602,3 (Trabalhadores Familiares não Remunerados e Assalariados)	*35,7*	*29,7*	71,7
(a) Permanentes	375,0	378,5		8,6	5,8	
(b) Temporários	1 172,6	1 571,9		27,1	23,9	
Força de Trabalho Total	*4 334,8*	*6 567,8*	*7 814,7*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

FONTES: 1950 e 1960: SUDENE (1969), baseada em dados do Censo Agrícola.
1970: *Censo Agrícola* (Sinopse Preliminar).

Esse declínio do sistema de parceria, revelado pelo censo, é analisado por Sá em termos mais específicos (1973). Tradicionalmente, a forma mais comum de parceria no Nordeste era a de meação. De acordo com tal combinação, o meeiro devia cultivar e colher uma cultura comercial em terra previamente desmatada por diaristas conservando metade da produção. Diz Sá que o meeiro tinha costumeiramente liberdade de dispor das safras de alimentos básicos que consorciava com a principal cultura comercial. De acordo com o sistema, o parceiro auferiria consideráveis benefícios com o crescimento da demanda urbana de alimentos após a guerra. Não obstante, Sá argumenta que os ganhos reais de renda foram severamente restringidos pela maneira como os donos de terra reagiram a essas oportunidades de mercado. A resposta assumiu várias formas, mas foi bem clara a finalidade básica dupla da mesma, isto é, reduzir a participação da remuneração do trabalho na produção e eliminar os sistemas de tenência e relações de trabalho que tolhiam a liberdade dos proprietários de usar a terra a seu bel-prazer. Uma dessas reações envolveu a adoção de relações de trabalho capitalistas, substituindo parceiros e moradores por mão-de-obra assalariada, temporária. Em ambos os casos, os direitos consuetudinários de acesso do trabalhador à terra foram rompidos, juntamente com a rede de lealdades e obrigações entre dono da terra e trabalhador. Ocorreu uma mudança intermediária nos casos em que os moradores foram privados de seus sítios mas permaneceram como trabalhadores assalariados. Em áreas onde sobreviveu a meação, os contratos foram habitualmente revisados a fim de ampliar os termos da parceria da principal safra comercial de modo a abranger também os alimentos.

Não obstante, Sá considera a sublocação de propriedades de tamanho grande e médio como a mudança mais importante ocorrida nos padrões de posse e uso da terra no pós-guerra. Em conseqüência, aumentou em importância relativa o número de arrendatários às expensas dos demais grupos, em especial dos parceiros. "Atualmente, a parceria é ainda encontrada em geral apenas nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte..." (Sá, 1973, p. 135).[54]

[54] M. Sund, *op. cit.*, observa também a falta de uniformidade na distribuição espacial das principais categorias de posse e uso da terra.

Por falta de dados sobre os diferentes tipos de arrendamento, não pôde Sá estabelecer empiricamente uma distinção entre as formas modernas de agricultura de arrendamento e as "atrasadas", requerendo pagamento em espécie ou em trabalho. Este último tipo de arrendamento é cada vez mais comum em propriedades onde se faz plantio misto no Agreste de Pernambuco. Juntamente com essas modificações nos padrões de tenência, numerosos donos de terra assumiram funções de intermediação nos mercados de produtos primários e de crédito. Os vários ajustamentos em causa permitiram aos donos de terra apropriarem uma parcela maior do excedente em um período de crescente atividade comercial.

O aumento absoluto e relativo do número de arrendatários na década de 50 encontra cabal confirmação nos dados do censo (Tabela 4). De fato, o número de arrendatários mais do que duplicou. Ainda assim, o maior aumento absoluto ocorreu na categoria operador-proprietário, aumento esse que sozinho excedeu o número total de arrendatários em 1960. A visível mudança para o sistema de arrendamento pode refletir também a enumeração mais rigorosa dessa categoria no censo de 1960 (Patrick, 1972, p. 118). Mais importante ainda, essa tendência enfraqueceu-se visivelmente durante a década de 60 e não mais ameaça a preeminência da categoria operador-proprietário. Alega ainda Sá que o aumento do arrendamento é o mecanismo que põe "... a agricultura do Nordeste no caminho da restauração do complexo latifúndio-minifúndio" (Sá, 1973, p. 142).[55] O palpável declínio da classe de arrendatário, observado na década de 60, sugere que os grandes latifúndios podem estar explorando vários caminhos alternativos de sobrevivência, incluindo o recurso a relações capitalistas com a força de trabalho atualmente concentrada nos minifúndios de operadores-proprietários.

[55] Conforme reconhece explicitamente Sá, *op. cit.*, esta interpretação repousa na suposição crítica de que a expansão do arrendamento se concentra em propriedades grandes e médias. Não obstante, a sublocação pode igualmente constituir um dos aspectos do processo de fragmentação observado nos minifúndios. Atualmente, não há maneira de esclarecer empiricamente tais questões.

6.3 — Proletarização

Um dos pontos fortes da interpretação de Sá é o estudo explícito das variações espaciais nas relações de posse e uso da terra e de trabalho. Reconhece ele que o processo de penetração comercial não se faz através de um contínuo simples, mas reage a diferenças em fatores locacionais particulares, tais como acessibilidade, oferta de mão-de-obra, composição das culturas e condições naturais. Por essas razões, a incorporação das áreas rurais ao sistema mais amplo de mercado é, *inter alia*, específico, e variável a resposta ao "impulso incorporativo".[56] Desenvolvendo-se o processo, é improvável que a estrutura agrária apresente características uniformes e, talvez por isso mesmo, Sá evita a armadilha da categorização dogmática. A sua análise demonstra a resistência das relações de trabalho pré-capitalistas, tal como a parceria, em áreas que produzem algodão arbóreo, bem como em formas arcaicas de produção. Observa ele a tenacidade do latifúndio, embora o dono da terra evolua cada vez mais para o *status* de capitalista, sublocando a terra a pequenos arrendatários e explorando sua posição de comprador monopsonista e usurário.

Observou ainda Sá incipientes indícios de proletarização agrícola no crescimento relativo de sistemas de arrendamento e de grupos ocupacionais que mantêm com o solo apenas laços tênues e mal definidos. Este processo é mais óbvio nos casos em que moradores e parceiros estão sendo substituídos por trabalhadores assalariados temporários, ou diaristas, que moram fora da fazenda, em pequenas cidades e povoados. Não obstante, ele pode ser observado também na substituição de formas mais permanentes de posse, com direitos costumeiros de acesso à terra, pelo sistema de arrendamento. No Nordeste, o arrendamento é uma relação de curto prazo e insegura de tenência, caracterizada pelo "... divórcio entre o homem e a terra" (Sá, 1973, p. 138).

[56] A. Pearse, "Metropolis and Peasant: The Expansion of the Urban-Industrial Complex and the Changing Rural Structure", *in* T. Shanin (ed.), *Peasants and Peasant Societies* (Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1968).

Embora Sá estude o emprego do trabalho assalariado na agricultura de mercado, a sua atenção se concentra na expansão do arrendamento, que ele considera como convincente evidência de que as relações pré-capitalistas estão sendo reproduzidas no Nordeste rural. Essa convicção pode explicar porque ele não se demora na questão da proletarização, isto é, a criação de uma força de trabalho assalariado livre, independente. O tratamento escasso, excludente, desse problema, no entanto, debilita seriamente a sua análise. É ilustrativa, a propósito, a discussão da mudança das categorias de moradores para trabalho temporário assalariado. Sá simplesmente chega à ousada e ambígua conclusão de que isso denota "... a evolução da economia na direção de formas mais puramente capitalistas de emprego..." (Sá, 1973, p. 136). São ignoradas, na maior parte, as circunstâncias e extensão dessa transição e interação entre tais "formas" e os sistemas pré-capitalistas de produção.

A omissão é complementada pela pobreza geral de evidência empírica e pesquisa sobre o trabalho assalariado no Nordeste rural. Poucas são as estimativas disponíveis mesmo a nível agregado, e a força de trabalho engajada em emprego assalariado de tempo integral, aliás, não é apresentada nas tabulações preliminares do censo agrícola de 1970 (Tabelas 3 e 4). A pesquisa do IBRD (1975) sugere que 36% da força de trabalho rural se inclui na categoria de trabalho assalariado, com 26% desses trabalhadores residindo fora da fazenda. Naturalmente, a existência de trabalhadores sem terra e o emprego assalariado não proporcionam evidência irrefutável de que relações capitalistas prevalecem nos mercados de trabalho rurais. Esses mercados abrangem uma grande variedade de relações de trabalho, incluindo aqueles, envolvendo remuneração monetária, que são ainda essencialmente de natureza pré-capitalista. Grupos ocupacionais, como o dos moradores, embora cada vez mais recebam salários em dinheiro, permanecem de muitas maneiras dependentes do dono da terra. As atividades polivalentes dos trabalhadores rurais, notadas no sistema de posse e uso da terra, introduzem ainda mais dificuldades. Pequenos operadores-proprietários que empregam trabalho assalariado durante o ciclo agrícola podem trocar de papel

em outras ocasiões e procurar trabalho assalariado. Os mercados de trabalho rurais, por conseguinte, exibem um complexo espectro de relações livres e dependentes entre empregador e trabalhador.

Essa justaposição de papéis e relações no mercado de trabalho sugere que é improvável que dados agregativos sobre emprego assalariado forneçam medidas seguras da proletarização rural.[57] Este ponto é decisivo para o presente debate, uma vez que a emergência de um mercado de trabalho livre, com a força de trabalho transformada em mercadoria, forma a base da produção capitalista. É necessário determinar se o emprego assalariado indicado no censo agrícola significa, de fato, a existência de relações capitalistas de produção, em especial no setor de produtos alimentícios básicos. A carência de pesquisa especificamente concentrada nesse problema constitui uma conspícua e lamentável omissão no estudo da economia e sociedade rurais do Nordeste.[58]

7 — Conclusão

Embora as interpretações do CEBRAP e de F-R coloquem algumas importantes características sob luz mais clara, em última instância nenhuma delas consegue oferecer uma análise convincente da es-

[57] M. R. Redclift, "The 'Proletarianisation' of the Latin American Peasantry: A Theory in Search of the Facts" (1975), não publicado.

[58] Há certo volume de pesquisa de campo que se aplica a esta questão, notadamente a realizada pelo CIDA, *op. cit.*, e por W. H. Nicholls e R. M. Paiva, *Ninety-nine Fazendas: The Structure and Productivity of Brazilian Agriculture, 1963* (Nashville: Vanderbilt University, Center for Latin American Studies, 1966/67), mas ela não é a preocupação principal das mesmas. Certo volume de evidência fragmentária sobre as relações de trabalho é comunicado por W. H. Nicholls, "Changes in the Agricultural Economy of the Brazilian Northeast, 1963-73", trabalho não publicado, apresentado à Conferência sobre o Nordeste Brasileiro (Racine: Winsconsin, 1974), nos casos de estabelecimentos rurais selecionados em Caruaru (PE), Crato (CE) e Caxias (MA). Este trabalho mais recente se reveste de interesse especial, uma vez que são analisadas mudanças ocorridas em áreas e estabelecimentos rurais abrangidos pela pesquisa mais antiga de Nicholls-Paiva. Infelizmente, é impossível generalizar tais tendências para toda a região Nordeste.

trutura agrária do Nordeste. Essa deficiência pode ser atribuída a uma notável característica de que compartilham: afirmam ambas *a priori* que a formação social em questão resulta de um único modo de produção. A sociedade rural do Nordeste é rotulada de "capitalista" e "pré-capitalista" mas nenhum dos dois modelos demonstra convincentemente a validade de sua respectiva caracterização via rigorosa análise das forças produtivas e relações sociais de produção. Ambos os modelos "aplicam" mecanicamente o conceito de modo de produção a estrutura sócio-econômica e, assim, o problema básico, ou processo que modela a estrutura agrária, não é submetido a detalhado escrutínio analítico. O modo predominante de produção é identificado por uma suposição prévia, e não por análise teórica e empírica. A mesma premissa exclui também de estudo as possíveis articulações dos diferentes modos, dominantes e subordinados, e a influência que essas combinações exercem sobre a estrutura social sob observação.[59] Em conseqüência, o CEBRAP e F-R não apenas fornecem especificações incompletas da estrutura agrária, mas estabelecem também um falso dilema entre modos capitalista e pré-capitalista.

O CEBRAP insiste, com toda razão, na persistência de relações pré-capitalistas de produção, mas estuda apenas superficialmente os setores de operadores-proprietários e de emprego assalariado. Na verdade, a sua análise se concentra principalmente em categorias menos importantes de posse e uso da terra e negligencia a interdependência entre diferentes modos de produção. A análise de F-R é prejudicada por uma aceitação pouco crítica do esquema frankiano e sua conseqüente incapacidade de levar em conta a articulação dos sistemas de produção e a especificidade da estrutura econômica do Nordeste. Não implica isto pôr em dúvida a importância das relações de troca ou mercado, mas perguntar se elas penetraram ou não na esfera da produção e constituem as bases das relações que

[59] Contribuições recentes para a literatura sobre a articulação dos modos de produção são resenhadas por J. Taylor, "Marxism and Anthropology", *in Economy and Society*, vol. 1, n.º 3 (março de 1972), pp. 339-50, e N. Long, *op. cit.*

nela se processam (Laclau, 1975). Essa questão é ignorada por F-R em virtude de esses autores partirem da premissa básica de que o Nordeste tem agricultura capitalista.

Esta resenha, em contraste, frisa a coexistência e interação de diferentes relações de produção no Nordeste rural. Significa esta heterogeneidade que a formação social é produto da articulação de vários modos de produção. A pesquisa futura precisa, em conseqüência, empreender a árdua tarefa de identificar esses modos de produção e suas combinações, uma vez que são essas características que determinam a formação social e lhes definem a especificidade. Partindo dessa perspectiva, sem a debilitação produzida por suposições simplistas prévias, progresso poderá então ser feito para uma análise mais abrangente da estrutura agrária.

Comunicação 4

Uma nota sobre o multiplicador da oferta monetária *

RUBEN D. ALMONACID **
AFFONSO CELSO PASTORE **

1 — Introdução

Os modelos que exprimem a oferta de moeda como o produto do multiplicador monetário pela base monetária têm provado sua utilidade no entendimento do processo de criação e destruição de moeda. A idéia central desses modelos é a de separar as variáveis que são diretamente controladas pelas autoridades monetárias daquelas que dependem do comportamento do sistema bancário e do público.[1]

Nos últimos anos tem surgido uma extensa literatura sobre como os bancos e o público decidem a composição de suas carteiras de ativos, e como modificações nessas condições, ao alterar alguns dos coeficientes do multiplicador monetário, fazem com que a oferta de moeda seja em parte determinada endogenamente.[2]

* Os autores beneficiaram-se dos comentários do Prof. Arnold Harberger a uma versão preliminar desta nota.

** Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

1 Nem sempre a base monetária é completamente controlada pelas autoridades monetárias, particularmente em economias com taxas fixas de câmbio, quando os movimentos das reservas estrangeiras líquidas não podem ser totalmente esterilizados através de operações de mercado aberto.

2 Veja-se, por exemplo, P. Cagan, "The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply", *in Journal of Political Economy*, vol. LXVI (agosto de 1958), pp. 303-28; P. Frost, "Banks Demand for Excess Reserves", tese de Ph.D. não publicada (Universidade da Califórnia, Los Angeles, 1966); K. Brun-

Com o desenvolvimento da teoria ao longo do tempo, os multiplicadores monetários foram assumindo formas algébricas cada vez mais complexas, incorporando-se um maior detalhamento exigido pela maior complexidade de arranjos institucionais específicos.[3]

Com tais desenvolvimentos tornou-se mais difícil a interpretação do significado dos multiplicadores monetários, bem como a visualização de como eles variam em função de alterações nos coeficientes dos quais dependem. O propósito desta nota é demonstrar que independentemente da complexidade dos arranjos institucionais, é sempre possível exprimir o multiplicador monetário numa forma que conduza a uma interpretação simples e intuitiva de seu significado, e mostrar com maior clareza como ele se modifica em função de alterações nos coeficientes dos quais depende.

2 — A análise

É uma enigma para nós a razão de a aproximação tipicamente utilizada na análise dos multiplicadores de renda e dispêndio não ser também aplicada nas análises sobre os multiplicadores da oferta de moeda, quando ambos têm, fundamentalmente, estruturas idênticas.[4] O resultado tem sido de que os multiplicadores monetários são ex-

ner e Allan Meltzer, "Liquidity Trap for Money, Bank Credit and Interest Rates", in *Journal of Political Economy*, vol. LXXVI (janeiro/fevereiro de 1968), pp. 1-37.

[3] Veja-se, por exemplo, as expressões para os vários multiplicadores apresentados por Burger. Cf. A. E. Burger, *The Money Supply Process* (Belmont, Califórnia: Wadsworth Publishing Co., Inc., 1971). Algumas das complexidades institucionais ali introduzidas são: 1) a distinção entre a base monetária e a base liquida *(net source base)*, na qual os empréstimos do Banco Federal de Reservas ao sistema bancário são deduzidos da base monetária; 2) a distinção entre as reservas requeridas aos diversos tipos de bancos *(city banks, country banks, reserve city banks,* bancos grandes, bancos pequenos, etc.).

[4] Esse enigma poderia ser solucionado se tomarmos em conta de que aqueles que mais se interessam na oferta de moeda são provenientes da escola monetária, enquanto que o multiplicador de renda e dispêndio é uma ferramenta Keynesiana.

pressos em formas complexas e de difícil visualização e cujo significado é de difícil entendimento. Ainda mais, consome-se tempo para determinar como tais multiplicadores se modificaram quando ocorrem quaisquer alterações em alguma variável exógena. Um exemplo significativo da prática corrente de derivar e analisar os multiplicadores é o livro de Burger (supostamente a análise mais penetrante da oferta de moeda.[5]

O multiplicador monetário mais simples é obtido quando o modelo inclui somente a caixa em moeda corrente (C) e os depósitos à vista (D), sendo a moeda (M) definida como a soma dos dois:

$$M = \frac{C + D}{C + R} B = \frac{k + 1}{k + r} B = m_1 B$$

onde R é o total das reservas bancárias e B é a base monetária, $k = C/D$ é a relação entre a caixa em moeda corrente e os depósitos à vista, e $r = R/D$ é a taxa de reserva sobre os depósitos.

É difícil interpretar o significado do multiplicador quando expresso nesta forma. Em casos mais gerais (como os exemplificados na nota 5) seria inclusive difícil de se mostrar que ele é maior do que um.

A idéia subjacente ao multiplicador Keynesiano é de que no processo de expansão de gastos, o que é dispêndio para um agente econômico é renda para outro, o que implica em que uma alteração no dispêndio exógeno terá um efeito multiplicativo sobre o dispêndio e a renda totais. E porque uma parte da renda é utilizada para outros propósitos que não gastos em bens domésticos (como poupanças, impostos e importações) o incremento total do dispêndio será um múltiplo finito (o multiplicador) da alteração exógena do dispêndio. Os componentes da renda que são utilizados para ou-

5 Considere-se, por exemplo:

$$m_1 = \frac{1 + k}{(r - b)\ (1 + t + d) + k} \quad \text{e} \quad m_2 = \frac{1 + k + t}{(r - b)\ (1 + t + d) + k}$$

que são expressões utilizadas por Burger, *op. cit.*, p. 29.

tros propósitos, que não os gastos em produção doméstica, constituem-se em "vasamentos", o que faz com que o processo de expansão se aproxime de um limite finito. A analogia com o processo da oferta de moeda é completo. Uma alteração na base monetária causará uma expansão multiplicativa na oferta de moeda, e o processo convergirá porque existem vasamentos (em moeda corrente ou em reservas bancárias) fazendo com que o multiplicador seja finito.

O multiplicador Keynesiano geral nada mais é do que o inverso dos vasamentos, e os multiplicadores monetários podem ser expressos da mesma forma.[6] Considere-se o caso analisado acima:

$$M = \frac{M}{C + R} B = \frac{1}{1 - (1 - h)(1 - r)} B = m_1' B^1$$

onde $h = C/M$ e $D/M = 1 - h$, e, como anteriormente, $r = R/D$. C é a parcela de M que "vasa" para fora do sistema bancário, e R é a parcela de D que "vasa" para fora do processo de expansão de empréstimos. O denominador do multiplicador é igual ao total dos vasamentos no processo de expansão da oferta de moeda.[7] Note-se que da relação $h = C/M$ não envolve quaisquer hipóteses à mais do que a relação $k = C/D$, do modelo prévio, desde que:

$$h = (C/D).(D/M) = k/(1 - k).$$

Para enfatizar ainda mais a conveniência e a simplicidade de se trabalhar com o multiplicador em termos dos vasamentos, vamos considerar dois casos adicionais:

[6] Se tomarmos o inverso do multiplicador monetário simples $\left(m_1' = \frac{M}{C + R}\right)$ e dividirmos o numerador e o denominador por M, teremos $\frac{1}{m_1} = \frac{C}{M} + \frac{R}{D} \cdot \frac{D}{M} = h + r(1 - h)$. Se agora adicionarmos e subtrairmos 1, e reagruparmos os termos obteremos $-(1-h) + r(1-h) + 1 = 1 - (1-h)(1-r)$.

[7] Este multiplicador é formalmente idêntico ao multiplicador Keynesiano quando existe um imposto sobre a renda: $1 - h$ é análogo a $1 - s' = c'$ (onde s' é a propensão marginal a poupar, e c' é a propensão marginal a consumir), e r é a taxa marginal de tributação sobre a renda.

1. $M_1 = C + D$, mas quando existem também depósitos a prazo no sistema bancário, teremos $B = R_D + R_T + C$, onde R_D e R_T são as reservas que os bancos retêm contra depósito à vista e a prazo, respectivamente.[8] Neste caso, a oferta de moeda é:

$$M_1 = \frac{M_1}{R_D + R_T + C} B$$

e o inverso do multiplicador é

$$\frac{R_D}{D} \cdot \frac{D}{M_1} + \frac{R_T}{T} \cdot \frac{T}{D} \cdot \frac{D}{M_1} + \frac{C}{M_1} = r_D (1-h) + r_T \, t(1-h) + h$$

onde $t = T/D$. Adicionando e subtraindo 1, e reagrupando os termos:[9]

$$\frac{1}{m_1} = 1 - (1-h) \, [1 - (r_D + r_T \, t)] = 1 - (1-h)(1-r')$$

onde $r' = r_D + r_T t$. Novamente o multiplicador nada mais é que o inverso do total dos vasamentos. Mas as reservas originam agora dois vasamentos: um porque os bancos tentarão manter uma proporção de D na forma de reservas (o termo r_D), e outro porque quando D cresce T também se eleva, e isto conduzirá a uma necessidade adicional de reservas (o termo $r_T t$, acima).

2. O segundo caso é quando a moeda é definida de forma a incluir os depósitos a prazo, isto é, $M_2 = C + D + T$, como B sendo

8 Desde que R é retirada para ambos os propósitos, é impossível, a não ser em casos especiais (por exemplo, quando somente são retidas reservas legais) separar aquela parcela das reservas retida para depósitos à vista e para depósitos a prazo. Contudo é possível estimar, em princípio, o comportamento atual dos bancos. O modelo poderia ter sido também especificado de forma a incluir R_T como parte da moeda, mas essa definição não teria utilidade.

9 A expressão correspondente para m_1 no modelo de Burger seria:

$$m_1 = \frac{C + D}{C + R_D + R_T} = \frac{k + 1}{k + r_D + r_T t} .$$

novamente dada por $B = R_D + R_T + C$. Neste caso o inverso do multiplicador é: [10]

$$\frac{1}{m_2} = \frac{R_D}{D} \cdot \frac{D}{D+T} \cdot \frac{D+T}{M_2} + \frac{R_T}{T} \cdot \frac{T}{D+T} \cdot \frac{D+T}{M_2} + \frac{C}{M_2}$$

$$= r_D\, d\,(1-h) + r_T\,(1-d)\,(1-h) + h$$

$$= h + [r_D\, d + r_T\,(1-d)]\,(1-h) = 1 - (1-h)\,(1-r'')$$

que é idêntico, na forma, ao multiplicador prévio, onde $r'' = r_D d + r_T\,(1-d)$ é uma soma ponderada de r_D e r_T, e $d = D/(D+T)$ é a participação dos depósitos à vista no total de depósitos. [11]

É fácil, agora, verificarmos e entendermos porque $m'_1 < m_1 < m_2$.

a. $m'_1 < m_1$ porque um dos vasamentos em m'_1 é maior do que em m_1 ($r' > r_D$) e o outro é igual;

b. $m_1 < m_2$ se $r_T < r_D$ porque isso faz com que $r'' < r_D$, e portanto m_2 tem um vasamento que é menor e outro que é igual ao encontrado em m_1.

Pode-se demonstrar, adicionalmente, que qualquer multiplicador pode ser expresso na forma geral:

$$1/m = 1 - (1-h)\,(1-r_i) = 1 - (1-h)\,(1-r\,(x_i))$$

onde $r\,(x_i)$ pode ser a média ponderada das várias taxas de reserva (como quando as taxas de reserva variam por tipos de depósitos e por classes de bancos). Em um outro caso, por exemplo, quando a base monetária é definida como a base líquida das reservas emprestadas pelo Banco Central aos bancos comerciais (isto é, quando a componente autônoma da moeda é a base monetária ajustada), r_i seria

[10] A expressão correspondente para m_2 no modelo de Burger seria:

$$m_2 = \frac{C + D + T}{C + R_D + R_T} = \frac{k + 1 + t}{k + r_D + r_T t} = \frac{k + 1 + t}{k + r\,(1 + t)},$$

onde $$r = \frac{R_D + R_T}{D + T} = \frac{R}{D + T}.$$

[11] Note-se que $d = D/(D + T) = (1 + t)$.

dada pela diferença entre a taxa de reservas atual e aquela para as reservas emprestadas.

As derivadas deste nosso multiplicador mais geral com relação a mudanças em h e x_j seriam também mais simples de se calcular, desde que [12]

$$\frac{\partial m_j}{\partial h} = - m_j^2 [1 - r(x_j)] \text{ and } \frac{\partial m_j}{\partial x_j} = - m_j^2 (1 - h) \frac{\partial r(x_j)}{\partial x_j}.$$

Em conclusão, o multiplicador monetário poderá sempre ser expresso como o inverso dos vasamentos totais. Há duas vantagens em proceder dessa forma: a) a expressão algébrica é mais simples, e, o que é mais importante, tem uma interpretação econômica intuitiva; b) é também mais fácil de se computar e de se interpretar os efeitos de variáveis que afetam o multiplicador.

12 O multiplicador, utilizando o conceito de "base líquida" é igual a

$$\frac{1}{m_n} = 1 - (1 - h) \quad (1 - r_n) \quad \text{onde} \quad r_n = r'' - b$$

b é a proporção de empréstimos de bancos membros dos Sistemas de Reserva no total de depósitos. Para este multiplicador, uma alteração em t (lembremonos que para Burger $t = (1 - d)/d$) terá o seguinte efeito:

$$\frac{\partial m_n}{\partial t} = - m_n^2 \ (1 - h) \quad (r_D - r_T) \, d^2$$

enquanto que a expressão de Burger é

$$\frac{\partial m_2}{\partial t} = \frac{(r - b) \ (1 + t) + k - (r - b) \ (1 + k + t)}{[(r - b) \ (1 + t) + k]^2}$$

(veja a esse respeito Burger, *op. cit.*, p. 37; para simplificar estamos supondo a ausência de depósitos do Tesouro). No modelo de Burger, em adição, uma alteração em t não reflete uma mudança na composição de depósitos entre os depósitos à vista e a prazo, mas sim uma alteração na composição entre depósitos a prazo e caixa em moeda corrente! Este ponto pode ser visto mais claramente tomando-se o caso considerado na nota de rodapé 10, quando desde que $r > 1$

$$\frac{\partial m_2}{\partial t} = \frac{k \ (1 - r)}{[k + r \ (1 + t)]^2} > 0,$$

independentemente do fato de termos $r_D \gtrless r_T$, enquanto que em nosso modelo

$$\frac{\partial m}{\partial t} \gtrless 0 \quad \text{dependendo de termos } r_D \gtrless r_T.$$

Resenha bibliográfica

História monetária do Brasil, 1900-45

Neuhaus, Paulo, *História Monetária do Brasil, 1900-45*. Rio: IBMEC, 1975, 198 pp.

ROBERTO FENDT JR. *

A pesquisa em economia deve tratar de temas relevantes. A história monetária que Paulo Neuhaus compôs para a primeira metade deste século gira em torno de um tema extremamente importante: em poucas palavras, até que ponto a importância da política monetária não está sendo sistematicamente subestimada na moderna historiografia brasileira. Da leitura das quase 200 páginas do volume ressalta a impressão de que o manuseio discricionário de agregados monetários tem sido tudo, menos neutro, em seus efeitos sobre o lado real da economia, tanto em seus momentos de maior sucesso (o mais flagrante deles, a política de *open market* com café, executada nos anos 30), como naqueles eventos em que a obstinação cega em perseguir objetivos conflitantes e dogmas econômicos mitológicos resultou em custos sociais de ajustamento *post hoc* reconhecidos como perfeitamente dispensáveis.

A relevância é necessária, mas raramente suficiente para assegurar o interesse de qualquer leitura. Um dos segredos do livro reside na escolha judiciosa dos temas centrais de política econômica em cada período, a um tempo sem prejuízo da riqueza de pormenores com que os fatos são analisados e documentados, enquanto o enfoque econômico se mescla com explicações de política e sociologia de grupos, na análise dos eventos domésticos e do balanço de pagamentos.

* Da Universidade de São Paulo.

Embora o livro cubra os acontecimentos em sua cronologia natural, alguns deles naturalmente se impõem, dominando períodos inteiros na historiografia de Neuhaus. Esses "grandes eventos" correspondem aos dois experimentos com o padrão-ouro, a persistência da doutrina do "crédito legítimo", o experimento com o primeiro Banco Central entre 1923 e 1926 e, naturalmente, a Grande Depressão. A cada um destes — e à sua análise no livro de Neuhaus — agora nos dirigimos.

O primeiro experimento com o padrão-ouro constituiu decorrência direta do programa de estabilização, executado pela *ortodoxia* entre 1900 e 1906, e do Convênio de Taubaté, assinado em 1906 pelos governadores dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, para a defesa dos interesses do setor cafeeiro. No primeiro capítulo do livro Neuhaus examina exaustivamente, com base em relatórios oficiais, jornais e relatórios consulares, as posições dos diversos interesses em jogo com a estabilização cambial e a particular taxa de câmbio (a paridade mitológica de 1846) desejada para o pleno funcionamento da Caixa de Conversão. Não fica muito claro, contudo, a razão da obstinação quanto à volta ao padrão-ouro e a fraca oposição encontrada ao esquema de estabilização adotado com a Caixa. A persistência em torno da estabilização cambial, todavia, não parece de todo destituída de fundamento. Em seu *Tract on Monetary Reform*, Keynes se refere aos custos de uma unidade monetária instável nos seguintes termos: "(. . .) A inflação é injusta e a deflação não é expediente. Dos dois, a deflação talvez seja — ignorando os casos extremos (como o da hiperinflação alemã) — a pior, porque num mundo empobrecido é pior provocar desemprego do que desapontar o *rentier*. Mas não é necessário que se contrabalance um mal com outro. É mais fácil concordar com que ambos sejam males a serem eliminados. O capitalismo individualista de hoje, precisamente porque confia a poupança ao investidor individual e a produção ao empresário individual, *pressupõe* uma medida estável de valor, e não pode ser eficiente — e talvez nem mesmo sobreviver — sem uma medida com essa característica (. . .)". Ora, com o nível de preços caindo em 16% em 1900, 11% em 1901, subindo 21% em 1902, para voltar a cair 21% em 1905 e subir 35% em 1906, torna-se compreensível que a idéia de uma maior estabili-

dade no nível de preços (presumidamente atingível dentro do automatismo do crescimento de uma oferta de moeda endógena na regra do padrão-ouro), encontrasse tão pouca objeção. Mais ainda se nos lembrarmos de que, junto a cada deflação violenta vinha sempre associada uma correspondente queda no nível de atividade: como nos mostra Neuhaus, a queda no produto em 1908, em 19% (em grande parte ligada à violenta queda na oferta de moeda), não encontrou paralelo em todo o século (compare-se a essa a queda do produto em 1931, no fundo da Depressão, quando o produto caiu somente 3,3%).

Extremamente interessante durante o período anterior à Grande Guerra é o comportamento do balanço de pagamentos. Os dados existentes são esparsos e qualitativos a maioria das vezes, sendo que os quantitativos ficam limitados à balança comercial e ao influxo de reservas. Com muita propriedade Neuhaus se abstém de uma análise mais conclusiva sobre o relacionamento entre o crescimento do componente doméstico da base monetária e o comportamento do balanço de pagamentos. Como uma das funções de uma resenha bibliográfica é levantar temas de discussão, gostaria de sugerir que as informações esparsas são consistentes com uma classe de teorias que passou a ser englobada sob a denominação genérica do enfoque monetário do balanço de pagamentos.

Uma versão descarnada desse enfoque monetário diria mais ou menos o seguinte. Residentes do País demandam moeda numa proporção estável de sua renda nominal. Um excesso de demanda por moeda resulta num desequilíbrio de estoque, tal como no caso do pagamento da dívida externa do País (o que ocorreu no período com a retomada do serviço da dívida e a amortização do principal de empréstimos contraídos ao longo do século XIX), denominada em termos de uma moeda internacional. Esse excesso de demanda por moeda somente pôde ser satisfeito através de um *superavit* no balanço de pagamentos. Supondo adicionalmente que, em decorrência do desequilíbrio de estoque gerado pelo pagamento da dívida externa (ou, mais realisticamente, pelo menos para o período inicial do experimento, uma regra de crescimento da oferta de moeda dependente do estoque de reservas acumuladas na Caixa de Estabilização), os indivíduos reacumulem encaixes reais como uma

função constante da diferença entre a caixa real desejada e a atual, podemos descrever o comportamento da economia fora do equilíbrio de estoques como:

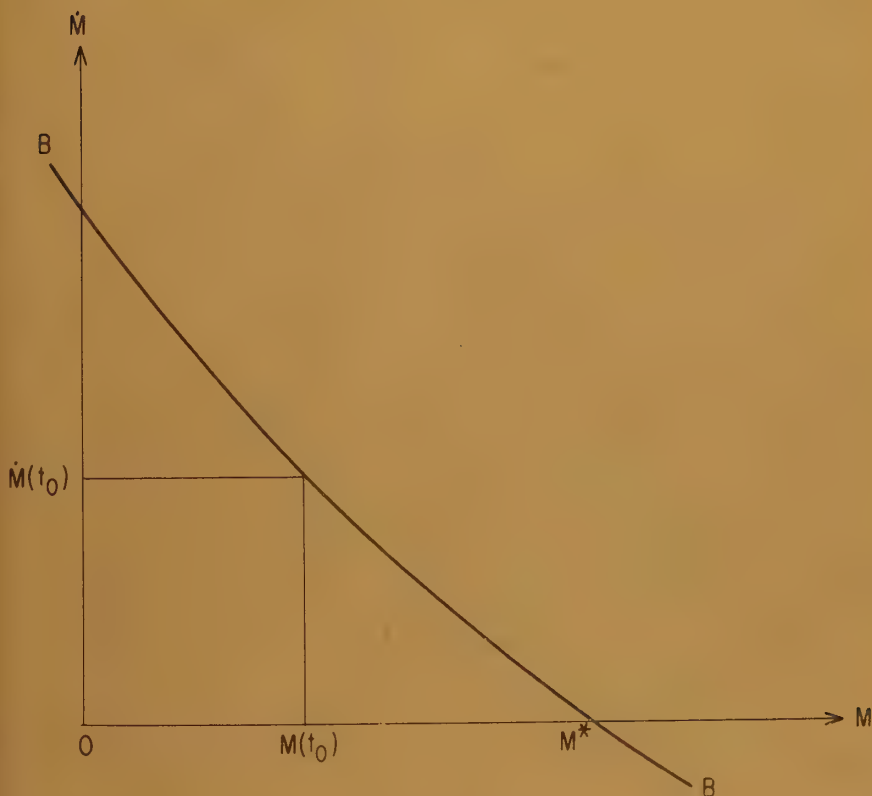
$$\dot{M} = B = Y - E$$

A equação diz que a taxa de acumulação do estoque de moeda ($\dot{M}$) é igual à diferença entre a renda doméstica (Y) e a despesa global dos residentes (E) ao nível internacional de preços, e igual ao *superavit* no balanço de pagamentos.

Podemos descrever o ajustamento de estoque e o balanço de pagamentos através da Figura 1, onde M^* é o estoque desejado de caixa real. Partindo de um equilíbrio inicial em que $M = M^*$ e $\dot{M} = 0$, suponhamos que, para fazer face à transferência para o exterior, as autoridades reduzam o estoque existente de caixa real em x por cento, o que gera um valor da caixa atual $M = (1 - x) M^*$. Como o ajustamento de estoque é descrito pela linha BB, associamos ao estoque de moeda M a taxa de ajustamento (igual ao *superavit* do balanço de pagamentos), $\dot{M}$, a qual se aproxima de zero à medida que a caixa atual se aproxima da caixa desejada.

Entendida dessa forma, a essência do enfoque monetário reside no fato de que o balanço de pagamentos é o veículo através do qual é possível eliminar excessos de demanda (oferta) por ativos (no sentido de estoque). Esse enfoque admite que, embora um excesso de demanda por bens deva ser contrabalançado por um excesso de fluxo de oferta de moeda, os desequilíbrios não surgem somente no mercado de bens, conforme prediz o enfoque alternativo de elasticidades. Longe de agir passivamente para satisfazer a restrição orçamentária de fluxo, as condições monetárias — a taxa de excesso de fluxo de oferta (demanda) por moeda — são sensíveis a variações no valor do estoque atual relativo ao estoque desejado. E o enfoque permite prever o *superavit* ou *deficit* sob hipóteses alternativas com respeito a alterações na oferta de moeda.

Aplicando tais idéias ao caso brasileiro dos anos anteriores a 1914, esperaríamos que a decisão das autoridades quanto a relacionar o crescimento da oferta de moeda com o crescimento da conversibilidade limitasse extremamente a capacidade da economia em satisfazer,

FIGURA 1

com as fontes domésticas de moeda, seu excesso de demanda por caixa real. Embora um teste completo das hipóteses propostas acima exigisse o conhecimento do balanço de pagamento como um todo (e não somente o comportamento da balança comercial), o próprio crescimento do estoque de reservas em poder da Caixa de Conversão e a presença de investimentos estrangeiros líquidos autorizam a supor que o balanço de pagamentos deve ter seguido um comportamento supervitário durante todo o experimento.

Em 1926 o Brasil voltou ao padrão-ouro, após a interrupção causada pela Primeira Guerra. Novamente se buscava uma taxa cambial "baixa e estável". As condições, contudo, haviam mudado ra-

dicalmente. Ao *gold standard* de antes da guerra sucedeu, na realidade, um *dollar-exchange standard*, sujeito, ao menos parcialmente, às ações do *Federal Reserve*.

Ademais, novamente o tema da paridade cambial estava no cerne do estabelecimento da Caixa de Conversão. E não é de estranhar que entre as consequências econômicas do Sr. Washington Luiz constasse o pouco conhecido episódio da recessão que se iniciou no Brasil em setembro de 1928, antecipando, portanto, em um ano a crise da bolsa e o colapso da economia mundial.

Os fatos da depressão são bastante conhecidos e Neuhaus dedica um capítulo inteiro à sua análise. O fato mais significativo, com relação ao desenrolar da crise no mundo desenvolvido, concerne tanto ao início antecipado da crise no Brasil (por força da política deflacionista de 1928), como à recuperação mais rápida no caso brasileiro, junto a uma queda menor nos níveis de emprego e produto brasileiros. Neuhaus discute exaustivamente a explicação pioneira de Celso Furtado, no sentido de que o fim prematuro da depressão se deveu ao financiamento da compra e destruição de estoques de café financiados por emissão. A partir dessa discussão se configuram alguns elementos novos que adicionam bastante à explicação original do atenuado do ciclo no Brasil (em termos dos multiplicadores de despesa governamental e monetário): o empréstimo de 20 milhões de libras, em 1930, ao Estado de São Paulo; a socialização de 50% das dívidas do setor cafeeiro com os bancos comerciais, em 1934; os *deficits* orçamentários depois de 1930, especialmente com gastos em obras públicas contra secas no Nordeste e militares na Revolução Constitucionalista de 1932; a flexibilidade maior de preços e salários no Brasil, ao lado do impacto da forte desvalorização cambial que serviu adicionalmente para manter elevada a renda do setor cafeeiro.

Mais importante, porém, se compararmos o caso brasileiro com o americano, é o comportamento da oferta de moeda ao longo do ciclo. Como se mencionou anteriormente, a contração monetária brasileira antecipou a americana, o mesmo se verificando com a expansão. Em ambos os países existem evidências de uma fraca recuperação do produto industrial já em 1931. Aparentemente, no caso brasileiro, a expansão da oferta de moeda, em 16% em 1931

e 18% em 1932, representou o fator decisivo para a recuperação do produto global já em 1932, enquanto nos Estados Unidos a débil recuperação do produto industrial foi sufocada pela mais violenta contração de meios de pagamentos ao longo de toda a Depressão.

Tabela 1

A depressão mundial no Brasil e nos Estados Unidos 1929/34

(*Taxas de variação percentual*)

Anos	Brasil			Estados Unidos		
	Moeda	PIB Real	Preços	Moeda	PIB Real	Preços
1929	— 5,7	1,1	— 3,6	0,1	6,0	0,3
1930	—14,7	—2,1	—12.4	— 5,3	— 8,9	— 3,8
1931	16,1	—3,3	-10,9	-11,7	— 5,9	-10,3
1932	18,8	4,3	1,5	- 6,9	-14,6	— 8,7
1933	- 3,3	8,9	- 2,0	- 3,0	2.9	- 1,4
1934	14,7	9,2	6,3	15,1	8,9	7,2

FONTE: Paulo Neuhaus, *História Monetária do Brasil, 1900-45.*

O comportamento da oferta de moeda durante a depressão permite estabelecer um pano de fundo para a discussão de um ponto importante do livro de Neuhaus. Antes, porém, vale a pena completar esse pano de fundo, observando a emergência da doutrina do *crédito legítimo* na formulação da própria política econômica dos anos 20. Reflexo de uma visão de banqueiro da realidade macroeconômica, a doutrina implicava no estabelecimento de uma regra de crescimento da oferta de moeda de acordo com as *necessidades do comércio*. O fato de que, ao seguir ao pé da letra tal regra, se incorporaria um óbvio elemento pró-cíclico à demanda agregada, não ficava claro aos proponentes da doutrina, uma vez que confundiam estabilidade no crescimento da oferta de moeda com variabilidade compensatória da base monetária, principalmente em resposta ao componente mais errático do multiplicador (a relação encaixe/depósitos do público).

O surgimento de um banco central para implementar as regras da *doutrina* não foi mais que um corolário natural da nova composição política, e efetivamente o primeiro banco central foi instalado em 1923, sendo o experimento, contudo, encerrado abruptamente em 1926.

Neuhaus argumenta que a brusca interrupção do experimento teve um caráter negativo, já que privou as autoridades, durante os primeiros anos da depressão, do aprendizado institucional que se teria desenvolvido, tivesse o banco central operado continuamente desde 1923. Embora convincentemente exposto, este é um argumento contrário ao *mainstream*. Um dos pontos em que parece existir concordância entre os analistas americanos (entre outros, Milton Friedman e Anna J. Schwartz, de um lado, e James Tobin, de outro) consiste no fato de que o *Federal Reserve*, malgrado existir desde 1913, agiu pró-ciclicamente durante a Depressão, não somente agravando a recessão iniciada em 1929, como matando a incipiente recuperação de 1931. Como o burguês fidalgo, na crise de 1929 as autoridades monetárias brasileiras fizeram prosa sem saber. A conjugação de fatos exógenos descritos anteriormente levou as autoridades a uma postura anticíclica, abreviando a recessão brasileira; possivelmente um banco central já estabelecido em 1929 teria agido dentro do "estado das artes" de seu tempo e agravado ainda mais a crise.

Essa breve revisão dos principais episódios na história monetária de Paulo Neuhaus dificilmente poderá dar ao leitor uma pálida idéia, tanto do trabalho de pesquisa, como de interpretação econômica dos eventos e ideias, e pureza de estilo. Faço minhas as palavras de Arnold Harberger no prefácio do livro e o recomendo entusiasticamente aos estudiosos de teoria e política econômica e a todos aqueles interessados num conhecimento sério da nossa história.

ASSINATURAS DE
"PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO"

Visando a facilitar aos leitores o recebimento automático da Revista **Pesquisa e Planejamento Econômico,** o IPEA resolveu instituir um sistema de assinaturas, válido por seis (6) números.

As assinaturas serão cobradas ao preço de capa da revista vigente na ocasião da assinatura e irreajustável pelos seis (6) números correspondentes.

Os assinantes de **Pesquisa e Planejamento Econômico** gozarão dos seguintes descontos na compra, pelo Reembolso Postal, de outras publicações, durante o 1.º ano de validade da assinatura:

Livros editados a partir de 1975 — 20%
Livros editados entre 1973 e 1974 — 30%
Livros editados entre 1971 e 1972 — 40%

Os pedidos de assinaturas devem ser endereçados ao Serviço Editorial — Rua Melvin Jones, 5 — 28.º andar, Rio de Janeiro, acompanhados de cheque pagável na praça do Rio de Janeiro, no valor de Cr$ 120,00 (cento e vinte cruzeiros), em nome do Instituto de Planejamento Econômico e Social — IPEA.

ANPEC — Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia

IV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA

GUARUJÁ — (SP) CASA GRANDE HOTEL

DIAS: 8, 9 e 10 de dezembro de 1976

Os profissionais que desejarem apresentar trabalhos deverão encaminhar cópia dos mesmos ao Coordenador de qualquer dos Centros membros da ANPEC até o dia 15 de outubro de 1976.

DEPE	— Cidade Universitária Caixa Postal 1170 Campinas (SP)	CAEN	— Av. da Universidade, 2700 Fortaleza (CE)
IEPE	— Av. João Pessoa, 52 Porto Alegre (RS)	CEDEPLAR	— Rua Curitiba, 832 — 9.º and. Belo Horizonte (MG)
UFBa	— Praça 13 de maio, 6 Salvador (BA)	UnB	— Universidade de Brasília Campus Universitário
NAEA	— Av. Governador J. Malcher, 1192 Belém (PA)	FIPE	— Campus Universitário São Paulo (SP)

NOTA AOS COLABORADORES DE "PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO"

1. A revista só aceita matérias inéditas, tanto no País como no exterior.
2. O autor deve remeter apenas uma cópia do trabalho, endereçada ao Editor-Chefe. A revista não devolve a cópia que lhe é enviada.
3. O trabalho deve ser datilografado em espaço dois, deixando-se à esquerda de cada lauda uma margem de 3 a 4 cm. Deve-se evitar rasuras e emendas que dificultem a leitura e compreensão do texto.
4. As colaborações poderão ser submetidas sob forma de **Artigo** (desejavelmente contendo no mínimo 20 e no máximo 50 páginas), **Comunicações** (máximo de 20 páginas) e **Resenha Bibliográfica** (máximo de 15 páginas). O Corpo Editorial, todavia, reserva-se a faculdade de definir a que título e sob que forma — se como artigo, comunicação ou resenha — a matéria deve ser publicada.
5. A revista aceita originais em inglês, francês e espanhol e encarrega-se de sua versão para o português. A tradução não é revista pelo autor. Ao sair publicada a matéria, será expressamente feita a ressalva: "Tradução não revista pelo autor".
6. As colaborações não são remuneradas. Cada autor receberá, sem qualquer ônus, 50 (cinqüenta) separatas do seu próprio trabalho e 5 (cinco) exemplares do número completo da revista em que saiu publicado.
7. Os trabalhos não devem incluir bibliografia. As referências bibliográficas, assim como demais notas, devem ser feitas ao pé da página.
8. Os autores devem cuidar para que as referências bibliográficas sejam completas, contendo, no caso de livros citados: autor(es), título completo, edição, local, editora, ano da publicação, número da página, série ou coleção; no caso de artigo de periódico: autor(es), título completo do artigo, título completo do periódico, local, número do volume, número do fascículo, número da página, mês e ano da publicação. Para uma orientação mais completa e detalhada, recomenda-se aos autores que consultem as especificações adotadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas no tocante a "Referência Bibliográfica".

obras publicadas pelo ipea

Relatórios de Pesquisa

1 — **Análise Governamental de Projetos de Investimento no Brasil: Procedimentos e Recomendações** — Edmar Bacha e outros.

2 — **Exportações Dinâmicas Brasileiras** — Carlos von Doellinger e outros.

3 — **Eficiência e Custos das Escolas de Nível Médio: Um Estudo-Piloto na Guanabara** — Cláudio de Moura Castro.

4 — **Estratégia Industrial e Empresas Internacionais (Posição Relativa da América Latina e do Brasil)** — Fernando Fajnzylber.

5 — **Potencial de Pesquisa Tecnológica no Brasil** — Francisco A. Biato e outros.

6 — **A Industrialização do Nordeste — Volume I (A Economia Regional)** — David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

7 — **Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados (Análise da Experiência Brasileira)** — Fernando Fajnzylber.

8 — **Colonização Dirigida no Brasil: Suas Possibilidades na Região Amazônica** — Vania Porto Tavares e outros.

9 — **Financiamento de Projetos Industriais no Brasil** — Wilson Suzigan e outros.

10 — **Ensino Técnico: Desempenho e Custos** — Cláudio de Moura Castro e outros.

11 — **Desenvolvimento Agrícola do Nordeste** — George Patrick.

12 — **Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: Uma Interpretação do Problema e seu Debate** — Edmar L. Bacha e outros.

13 — **Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa** — Fernando Antonio Rezende da Silva.

14 — **Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70** — Carlos von Doellinger e outros.

15 — **Desenvolvimento Regional e Urbano: Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais** — Sergio Boisier e outros.

16 — **Transferência de Impostos aos Estados e Municípios** — Aloísio B. Araújo e outros.

17 — **Pequenas e Médias Indústrias: Análise dos Problemas, Incentivos e sua Contribuição ao Desenvolvimento** — Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi.

18 — **Dinâmica do Setor Serviços no Brasil — Emprego e Produto** — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva.

19 — **Migrações Internas no Brasil: Aspectos Econômicos e Demográficos** — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.

20 — **Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste** — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

21 — **Saúde e Previdência Social: Uma Análise Econômica** — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.

22 — **A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73** — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria e Leonardo Caserta Cavalcanti.

23 — **Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Aspectos Setoriais e suas Implicações** — Wanderly J. Manso de Almeida.

24 — **Industrialização e Emprego no Brasil** — José Almeida.

25 — **Mão-de-Obra Industrial no Brasil: Mobilidade, Treinamento e Produtividade** — Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza.

26 — **Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente** — Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsius A. Lodder.

27 — **Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73** — José Eduardo de Carvalho Pereira.

28 — **Tecnologia e Rentabilidade na Agricultura Brasileira** — Claudio Roberto Contador.

29 — **Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira** — Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti.

30 — **FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social** — Wanderly J. Manso de Almeida.

31 — **Distribuição de Renda nas Áreas Metropolitanas** — Celsius A. Lodder.

32 — **A Dívida do Setor Público Brasileiro: Seu Papel no Financiamento dos Investimentos Públicos** — Maria da Conceição Silva.

33 — **A Transferência do Imposto de Renda e Incentivos Fiscais no Brasil** — Claudio R. Contador.

Monografias

1 — **População Economicamente Ativa da Guanabara** — Manoel Augusto Costa.

2 — **Critérios Quantitativos para a Avaliação e Seleção de Projetos de Investimentos** — Clóvis de Faro.

3 — **Exportação de Produtos Primários Não-Tradicionais (Milho, Soja, Carnes, Produtos de Madeira, Derivados de Cacau e Alimentos Processados)** — Carlos von Doellinger e outros.

4 — **Exportação de Manufaturados (Máquinas-Ferramenta, Máquinas de Escritório, Derivados de Cana-de-Açúcar, Produtos Siderúrgicos e Setores Potenciais)** — Carlos von Doellinger.

5 — **Migrações Internas no Brasil** — Manoel Augusto Costa e outros.

6 — **Restrições Não-Tarifárias e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras** — Carlos von Doellinger.

7 — **A Transferência de Tecnologia no Desenvolvimento Industrial do Brasil** — Nuno Fidelino de Figueiredo.

8 — **Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro** — Carlos Maurício de C. Ferreira e outros.

9 — **Estudos sobre uma Região Agrícola: Zona da Mata de Minas Gerais** — Stahis S. Panagides e outros.

10 — **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira — 1889/1945** — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.

11 — **Estudos sobre uma Região Agrícola: Zona da Mata de Minas Gerais (II)** — Euter Paniago e outros.

12 — **Investimento em Educação no Brasil: Um Estudo Sócio-Econômico de Duas Comunidades Industriais** — Cláudio de Moura Castro.

13 — **O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM** — Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva.

14 — **O Imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal** — Fernando A. Rezende da Silva.

15 — **Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas** — Aloísio Barbosa de Araújo.

16 — **Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial** — Paulo Roberto Haddad (editor), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius A. Lodder e Martin O. Smolka.

17 — **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola** — Claudio Roberto Contador (editor), G. Edward Schuch, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore e Eliseu Alves T. W. Schultz, Ruy Miller Paiva, Rodolfo Hoffmann e José F. G. da Silva, D. Gale Johnson e Alberto Veiga.

18 — **Estudos de Demografia Urbana** — Manoel Augusto Costa (editor), João Lyra Madeira, Equipe SERFHAU, George Martine, José Carlos Peliano, Alzira Nunes Coelho, Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.

19 — **O Imposto sobre a Renda das Empresas** — Fernando Rezende (editor), Celso L. Martone e Claudio R. Contador.

20 — **Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: Estudo do Caso do Rio de Janeiro** — Josef Barat.

21 — **Urbanização e Migração Urbana no Brasil** — Manoel Augusto Costa.

22 — **Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais** — Josef Barat (editor).

Série Estudos para o Planejamento

1 — **Variações Climáticas e Flutuações da Produção Agrícola do Centro-Sul do Brasil** — em equipe.

2 — **Aproveitamento Atual e Potencial dos Cerrados (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região)** — em equipe.

3 — **Mercado Brasileiro de Produtos Petroquímicos** — Amilcar Pereira da Silva Filho e outros.

4 — **A Transferência de Tecnologia no Brasil** — Francisco Almeida Biato e outros.

5 — **Desenvolvimento de Sistemas de Cadeias de Alimentos Frigorificados para o Brasil** — em equipe.

6 — **Desempenho do Setor Agrícola: Década 1960/70** — Sylvio Wanick Ribeiro.

7 — **Tecnologia Moderna para a Agricultura (Vol. 1 — Defensivos Vegetais)**.

8 — **A Indústria de Máquinas-Ferramenta no Brasil** — Franco Vidossich.

9 — **Perspectivas da Indústria Petroquímica no Brasil** — Amilcar Pereira da Silva Filho, Antonio Carlos da Motta Ribeiro e Francisco Almeida Biato.

10 — **Características e Potencialidades do Pantanal Matogrossense** — Demostenes F. Silvestre Filho e Milton Romeu.

11 — **Tecnologia Moderna para a Agricultura (Vol. II — Fertilizantes Químicos).**

12 — **Poluição Industrial no Brasil.**

13 — **Região Metropolitana do Grande Rio: Serviços de Interesse Comum** — Centro de Pesquisas Urbanas do IBAM.

Série Pensamento Econômico Brasileiro

1 — **Estudos do Bem Comum e Economia Política, ou Ciência das Leis Naturais e Civis de Animar e Dirigir a Geral Indústria, e Promover a Riqueza Nacional, e Prosperidade do Estado** — José da Silva Lisboa (Visconde de Cairu).

— Brazilian Economic Studies

N.º 1 — Editado por Wanderly J. Manso de Almeida.

IPEA — 061-76012

Pesquisa e planejamento econômico. v. 1 —

n. 1 — jun. 1971 — Rio de Janeiro,
Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1971 —

v. — quadrimestral

Título anterior: Pesquisa e Planejamento v. 1, n. 1 e 2, 1971.
Periodicidade anterior. Semestral de 1971-1975.

1. Economia — Pesquisa — Periódicos. 2. Planejamento Econômico — Brasil. I. Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social.

CDD 330.05
CDU 33(81) (05)

próximas edições do ipea*

Distribuição da Renda e Emprego em Serviços — Anna Luiza Ozorio de Almeida

História Monetária do Brasil — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan

Difusão de Inovações na Indústria Brasileira: Três Estudos de Caso — José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Maria Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Bielschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis

Rádio Educativo no Brasil: Um Estudo — Equipe do Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA/IPLAN

Tecnologia e Crescimento Industrial: A Experiência Brasileira nos Anos 60 — Regis Bonelli

Brazilian Economic Studies n.º 2 — Editado por Fernando Rezende

* Títulos provisórios

recentes publicações do ipea